Oekonomische Betrachtungen zu den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Schweizerischen Bundesbahnen

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
Robert Stamm
von Thayngen und Sursee

PETER LANG AG
Bern · Frankfurt am Main · Las Vegas
1979

Oekonomische Betrachtungen zu den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Schweizerischen Bundesbahnen

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548108_0023

Oekonomische Betrachtungen zu den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Schweizerischen Bundesbahnen

Inauguraldissertation
zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
Robert Stamm
von Thayngen und Sursee

PETER LANG AG
Bern · Frankfurt am Main · Las Vegas
1979

Die Fakultät hat diese Arbeit am 11.Mai 1978 auf Antrag von Prof.Dr. H.R. Meyer als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen

© Verlag Peter Lang AG, Bern 1979
Nachfolger des Verlages
der Herbert Lang & Cie AG, Bern

Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck oder Vervielfältigung, auch auszugsweise, in allen Formen wie Mikrofilm, Xerographie, Mikrofiche, Mikrocard, Offset verboten.

Druck: Lang Druck AG, Liebefeld/Bern

Dank

Ich möchte an dieser Stelle allen Personen und Dienststellen für ihre gebotene Unterstützung bei der vorliegenden Arbeit danken.

Spezieller Dank gilt dabei meinem verehrten akademischen Lehrer, Hr. Prof. Dr. H.R. Meyer, welcher mir das vorliegende Thema zur Bearbeitung überliess und stets zu sachkundigem Rat bereit war.

Inhaltsverzeichnis

		Seite
0	Vorwort	1
1	Begriffsdefinitionen und Abgrenzung	3
1.1	Gemeinwirtschaftliche Leistungen im Verkehr	3
1.11	Der Begriff der Gemeinwirtschaft (-lichkeit)	3
1.12	Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung	5
1.13	Die Träger gemeinwirtschaftlicher Leistungen	7
1.2	Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen	8
1.21	Abgrenzungen zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen	8
1.22	Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Eisenbahnen	10
1.23	Die einzelnen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bahnen	11
1.231	Die sog. Grundpflichten	11
	a) die Betriebspflicht	11
	b) die Fahrplanpflicht	12
	c) die Beförderungspflicht	13
	d) die Tarifpflicht	14
1.232	Die übrigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen	16
1.24	Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen als Merkmale des öffentlichen Verkehrs	17
1.3	Unternehmungsfremde Lasten und Vorteile	19
1.31	Unternehmungsfremde Lasten	19
1.311	Die Verzinsung des Fehlbetrages der PHK	19
1.312	Die SBB als Auftraggeber	20
1.313	Betriebs-, Arbeits- und Sozialbedingungen	20
1.32	Unternehmungsfremde Vorteile	21
1.321	Steuerbefreiung	21
1.322	Militärdienstbefreiung	21
1.323	Streikverbot	22
1.324	Begünstigung bei der Geld- und Kapitalbeschaffung sowie Zinsbefreiung	22
1.4	Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in der Eisenbahnkonzession der Privatbahnen	23
1.5	Der Abgeltungsbegriff	24

2 Historische Entwicklung und Begründung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen 26

2.1 Die Zeit der kantonalen Konzessionen 26

2.2 Die Eisenbahnhoheit des Bundes 29

2.3 Die Schweizerischen Bundesbahnen 33

3 Rechtsgrundlagen und wirtschaftspolitische Funktion 35

3.1 Heutige Rechtsgrundlagen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen 35

3.11 Das Eisenbahngesetz (EbG) 35
3.12 Das Transportgesetz (TG) 36
3.13 Das Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB-Gesetz) 38

3.2 Wirtschaftspolitische Funktion der Gemeinwirtschaftlichkeit 41

4 Bedeutung und Inhalt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen aus der Sicht der Beteiligten 48

4.1 Aus der Sicht der Bundesbahnen 48

4.2 Aus der Sicht anderer Verkehrsträger 53

4.3 Aus der Sicht der Verkehrsnutzer (Nachfrager nach Eisenbahnverkehrleistungen) 57
a) Personenverkehr 60
b) Güterverkehr 62

4.4 Aus der Sicht der Verkehrswissenschaft 66

4.41 Betriebspflicht 67
4.42 Fahrplanpflicht 73
4.43 Beförderungspflicht 75
4.44 Tarifpflicht 81
4.45 Die Wirkung der Grundpflichten als Gesamtheit 90

5 Zur Frage der Aufrechterhaltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen 93

5.1 Beschränkung der Handlungsfreiheit der schweizerischen Bundesbahnen 93

5.11 Autonomie der Betriebsführung 94
a) Die Tarifierung (Preisfestsetzung und Beförderungsbedingungen) 95
aa) Personenverkehr 98
bb) Güterverkehr 99

b) Die qualitative Gestaltung des Leistungsangebotes 102
c) Die quantitative Gestaltung des Leistungsangebotes 104
5.12 Der Zugang zu den Verkehrsmärkten 106
5.13 Die Wahl adäquater Organisationsformen und Betriebsmethoden 108

5.2 Die Gefährdung der finanziellen Eigenständigkeit der Unternehmung 109

5.3 Abgeltungsproblematik 114

5.31 Grundsätzliches 114
5.32 Zur Transportkostenrechnung als Berechnungsgrundlage 126
5.33 Ein neuer Abgeltungsbegriff 128

5.4 Lösungen bei ausländischen Staatsbahnen 130

5.41 Die SJ 131
5.42 Die BR 134
5.43 Die NS 137
5.44 Die SNCF 139

5.5 Grundsätzliche Möglichkeiten 144

5.51 Vollständige Entbindung von staatlichen Auflagen 144
5.52 Status quo 145
5.53 Verstärkung der Auflagen 146
5.54 Einschränkung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen 147
5.55 Die Privatisierungsidee in diesem Zusammenhang 151

6 Der Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in concreto 154

6.1 Wirtschaftliche Notwendigkeit 154

6.11 Begründung 154
6.12 Voraussetzungen 155
6.13 Konkrete Massnahmen 158

6.2 Politische Möglichkeiten und Erfordernisse 169

6.21 Organisatorisch-institutionelle Aenderungen 170
6.22 Einführung von Kontroll- und Verfahrensvorschriften 172
6.23 Aenderungen in der Eisenbahngesetzgebung 175

6.3 Der "Bericht 77" der SBB 178

7 Der Einfluss der Wirtschaftslage auf den Umfang gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen 182

7.1 Direkte Beeinflussung 183
a) Ueber die Bahn (als verpflichtete Unternehmung) 183
b) Ueber Staat und Staatshaushalt 184

7.2 Indirekte Beeinflussung 186
a) Ueber die Verkehrsinteressenten 186
b) Ueber konkurrierende Transportmittel 187

8 Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und die GVK 189

8.1 Bisherige Lösungsversuche 189

8.2 Zielsetzungen der GVK und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen 190

8.3 Mögliche zukünftige Regelungen aus der Sicht der Kommission GVK 191

8.4 Unternehmungsfremde Lasten und Vorteile in diesem Zusammenhang 195

8.5 Würdigung der diesbezüglichen GVK-Untersuchungen 196

9 Zusammenfassung 200

Literaturverzeichnis

A Monographien, Aufsätze, Sammelwerke

Aberle,G., Verkehrspolitik und Gesellschaftspolitik, in: Internat. Verkehrswesen, 25.Jg. (1973) Heft 3

Aberle/Willeke/Lankes, Wege zur Sanierung der Eisenbahn, Die Bundesbahn im internationalen Leistungsvergleich, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e.V. (VDA), Frankfurt a.M. 1973

Alder/Probst, Gutachten an den Vorsteher des Eidg. Post- und Eisenbahndepartementes, Herrn Bundesrat Dr. Giuseppe Lepori, über die Frage der Anerkennung des Defizits der PHK als betriebsfremde Last ..., Bern, 24.April 1959

Alias,J., Struktureller Aufbau einer Eisenbahn (SNCF), in: Schienen der Welt, 7.Jg. (1976) Nr. 1

Bauer,H., Die Geschichte der schweizerischen Eisenbahnen, in: Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen, Bd.I, Frauenfeld 1947

Bauer,K., Die Gleichbehandlung der Verkehrsträger durch den Staat, Ein Beitrag zur Diskussion um die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, Diss. St.Gallen, gedr.Bern 1972

Berkenkopf/Forsthoff, Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn, Schriftenreihe "Die Bundesbahn", Folge 9, Darmstadt 1958

Bosshard,H., Die SBB-Krise - auch eine Führungsfrage, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 206, 3.Sept. 1976

- Schnelle Züge und ein Marketing-Konzept, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 183, 7./8.Aug. 1976

Brand,F.,u.a., Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30.Jan.1960, Deutscher Bundestag, 3.Wahlperiode, Drucksache 1602, Bonn 1960

British Railways Board, Warum können die British Railways ihre internen Tarife und Beförderungsbedingungen frei festsetzen ?, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 81.Jg. (1973), Nr. 1/2

Brockhaus, Enzyklopädie in 20.Bd., Bd.7, Wiesbaden 1969

Caillau,G., Das neue Pflichtenheft der SNCF, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 81.Jg. (1973),Nr. 9

De Bruin/Hennig, Die künftige finanzielle Behandlung der gemeinwirtschaftlichen und politischen Lasten der Eisenbahnen, in: DB-Schriftenreihe, Folge 14, Darmstadt 1966

Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Wirtschaftlichkeit Nebensache ?, Fragen und Thesen zur Verkehrspolitik, DIHT-Schriftenreihe, Heft 133, Bonn 1973

Diemant,H., Finanzielle Lage sowie Investitions- und Finanzplanung der SBB, in: Protokoll der 78.Sitzung der Kommerziellen Konferenz der Schweiz. Transportunternehmungen in Rheinfelden am 2.Okt. 1974

Dirlewanger,H., Bemerkungen zur Botschaft des Bundesrates vom 1.Juli 1970 an die Bundesversammlung zu einem Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, Bern 28.Okt. 1970

Drude,M., Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft,47.Jg.(1976

Effmert,W., Das Problem der Verkehrsspitzen, in: Die Bundesbahn, 40.Jg.(1966), Heft 1

Eidg.Kommission für die Schweiz. Gesamtverkehrskonzeption, Antrag des Geschäftsleitenden Ausschusses zu "Unternehmungsfremde Lasten und Vorteile im Verkehrssektor", Auftrag Nr. 118, Prof.W.Müller,Stettlen, vom 10.Nov. 1977

- Auftrag Nr. 118 der GVK-CH, Quantifizierung der unternehmungsfremden Lasten und Vorteile im Verkehrssektor

- Lösungsvorschläge für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (GWL) im Verkehr, Vorlage des Geschäftsleitenden Ausschusses vom 10.Nov. 1977

- Vorberatender Ausschuss, Begriffskatalog, Arbeitsunterlage Nr. 1, Dez. 1971

- Zielsetzungen GVK-CH gemäss BRB vom 19.Jan. 1972, überarbeitete Formulierung der Sitzung der Gesamtkommission vom 10.März 1972

Eidg.Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Diskussionsgrundlage zur Erarbeitung und Verwirklichung eines verkehrswirtschaftlichen Gesamtkonzeptes der Schweiz, o.O. (Bern) 1969

EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26.Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiete des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs

- , Kommission, Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Brüssel 1961

Favre,J., Aufhebung oder Beschränkung der Beförderungspflicht, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 81.Jg. (1973) Nr. 12

- Pour une plus grande liberté de gestion des chemins de fer, in: Schweiz. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32.Jg. (1977), Nr. 3

Fédération routière suisse (FRS), Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB, o.O. (Bern) 1970

- Bemerkungen zur Botschaft des BR vom 12.Aug. 1970 über die Aenderung des Eisenbahngesetzes, o.O. (Bern) 1972

Freimuth,W., Die Problematik der gemeinwirtschaftlichen Lasten im Rahmen der Kommerzialisierungsbestrebungen der Deutschen Bundesbahn, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40.Jg. (1969) Nr. 2

Gablers Wirtschaftslexikon, in zwei Bänden, Bd.I, Wiesbaden 1975

Guibert,R., Die Marschroute der französischen Eisenbahnen (SNCF), in: Internat. Verkehrswesen, 22.Jg. (1970), Nr. 1

Gutersohn,A.,u.a., Bericht der Eidg.Kommission für die Koordinierung des Verkehrs, vom 30.April 1954

Haenni,J., Das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement, in: Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen, Bd.I, Frauenfeld 1947

Harbinson,M.H., Die British Rail - wirtschaftliche und technische Probleme, in: Verkehrsannalen, Mitteilungen der Oesterreichischen verkehrswissenschaftl. Gesellschaft, Wien, 22.Jg. (1975) Nr. 4

Häusler,U., Die Leistungen der DB für Wirtschaft und Gesellschaft, in: Die Bundesbahn, 53.Jg. (1977), Heft 5

Jäger,W., Die Stillegung von Eisenbahnlinien und ihre Auswirkung, dargestellt an einigen Beispielen aus dem Lande Nordrhein-Westfalen, (Hrsg: Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e.V.) Bonn 1975

Kaspar,C., Die Lösung gemeinwirtschaftlicher Problematik im neuen schweizerischen Eisenbahngesetz, in: Internat. Archiv für Verkehrswesen, 10.Jg. (1958), Nr. 18

Klassen,L.H.,u.a., Der Einfluss der Wandlungen der Gesellschaft auf die Nachfrage im Personen- und Güterverkehr, in: Der Verkehr im Jahrzehnt 1980-1990, Fünftes Internat. Symposium über Theorie und Praxis in der Verkehrswirtschaft 22.-25.Okt. 1973 Athen, gedr. Paris 1974

Kloten,N., Die Gemeinwirtschaft im Verkehr, zum Stilwandel in der Verkehrspolitik, in: Jahrbuch für die Ordnung für Wirtschaft u. Gesellschaft, 13.Bd, Düsseldorf/München 1962

Konow,K.O., Gemeinwirtschaftlichkeit als Aufgabe, in: DB - Deine Bahn (1975) Heft 3

- Zur Problematik der Beförderungspflicht im Eisenbahnverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 41.Jg. (1970), Heft 3

Kosiol,E., Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, Reinbeck b. Hamburg 1966

Kühne,K., Das gemeinwirtschaftliche Unternehmen als Wettbewerbsfaktor (Anregungen für den Weiterbau der Theorie der unvollkommenen Konkurrenz), Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, Nr. 6, Frankfurt a.M. 1971

Latscha,W., Die heutige Situation der SBB: Eine Standortbestimmung, Referat anlässlich der GV der Gesellschaft der Ingenieure der SBB, vom 3.Mai 1975

Mäder,P., Die Investitions- und Finanzierungspolitik der Schweizerischen Bundesbahnen seit dem Sanierungsgesetz von 1944, Diss. Bern 1976

Meurer,A.A., Die Lockerung der Beförderungspflicht im Binnenverkehr der Niederländischen Eisenbahnen, in: Zeitschrift für den Internat. Eisenbahnverkehr, 83.Jr.(1975),Nr. 7/8

Meyer,H.R., Falsche Verkehrspolitik durch Ueberschätzung der volkswirtschaftlichen Gestaltungskraft der Verkehrspreise, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 21.Jg. (1966), Nr. 4

- Gedanken zur Eisenbahn der Zukunft, in: Internat. Transportzeitschrift, 37.Jg. (1976), Nr. 50

- Gutachten zur Frage der öffentlichen Verkehrsbedienung zwischen St.Gallen, Gais, Appenzell, erstattet der Arbeitsgemeinschaft Verkehrssanierung Appenzellerland, Bern 1975

- Die Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmungen, in: Internat. Transportzeitschrift, 34.Jg. (1973) Nr. 24

- Der Verkehr, in: Strukturwandlungen der Schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für Fritz Marbach, hrsg. von R.F. Behrendt u.a., Bern 1962

- Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 1956

- Verkehrspolitischer Feuilletonismus, in: Internat. Transportzeitschrift, 38.Jg. (1977), Nr. 36

- Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, Aktuelles und Grundsätzliches, Bern 1976

- Verkehrswissenschaftliche Betrachtungen zur schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 29.Jg. (1974), Nr. 2

- Ein Vorschlag für eine wichtige Korrektur der Eisenbahngesetzgebung, in: Internat. Transportzeitschrift, 38.Jg. (1977), Nr. 45

- Von zwei folgenschweren Mängeln in Parlament und Bundesverwaltung und ein Vorschlag zu deren Ueberwindung, in: Wirtschaft und Recht, 25.Jg. (1973)

- Wer soll die SBB führen ?, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 265, vom 11.Nov. 1977

Meyers Enzyklopädisches Lexikon in 25 Bd., Bd. 10, Mannheim 1974

Millaruelo,J., Problèmes du calcul des bilans des lignes déficitaires. Méthodes applicables, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 29.Jg. (1974), Nr. 2

Müller/Drude, Eigenwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen und aktive Sanierung ländlicher Räume - ein Zielkonflikt ?, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 42.Jg. (1971), Nr. 1/2

Napp-Zinn,A.F., Verkehrswissenschaft, Heidelberg 1968

Nederlandse Spoorwegen, 'Spoor Naar' 75, Plan voor de toekomst van NS in de Nederlandse Samenleving in de jaren 1970-1975, Utrecht 1969 (mit auszugsweiser Uebersetzung)

Niehans,J., Preistheoretischer Leitfaden für Verkehrswissenschafter, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 11.Jg. (1956), Nr. 4

Nordström,C., Die neue schwedische Eisenbahnverkehrsordnung, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 80.Jg. (1972), Nr. 3

Röper,B., Die Wettbewerbsfunktion gemeinwirtschaftlicher Unternehmungen in Theorie und Praxis, in: Rittig,G., Ortlieb,H.-D. (Hrsg.), Gemeinwirtschaft im Wandel der Gesellschaft, Festschrift für Hans Ritschl, Berlin 1972

Ruchti,E., Problematische Abgeltung der Eisenbahnen, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 28.Jg. (1973), Nr. 2

- Vermehrte Marktverbundenheit der Bahnen, Teil I, in: Der Bund Nr. 51, 2.März 1977

Rüegg,M.,u.a., Künftige Stückgutvermittlung, Bericht und Lösungsvarianten der Projektgruppe Stückgut an die Kommerzielle Konferenz und an die Schweiz. Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH), Kurzfassung, o.O. (Bern) 1976 (Zit. Stückgutvermittlung)

- Stand der Arbeiten der Projektgruppe Stückgut, in: Protokoll der Sitzung der Kommission der Kommerziellen Konferenz vom 3./4.April 1974 in Solothurn

Rühl,A., Kompensationen für Leistungen zugunsten der öffentlichen Hand und ihr Einfluss auf die Beziehungen zwischen Eisenbahn und Staat, in: Schienen der Welt, 2.Jg. (1971), Nr. 10/11

Schroiff,F.J., Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung im Rahmen der Sanierung der Deutschen Bundesbahn und der Neuordnung der deutschen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 31.Jg. (1960), Heft 3

7 Der Einfluss der Wirtschaftslage auf den Umfang gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen 182

7.1 Direkte Beeinflussung 183
a) Ueber die Bahn (als verpflichtete Unternehmung) 183
b) Ueber Staat und Staatshaushalt 184

7.2 Indirekte Beeinflussung 186
a) Ueber die Verkehrsinteressenten 186
b) Ueber konkurrierende Transportmittel 187

8 Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und die GVK 189

8.1 Bisherige Lösungsversuche 189

8.2 Zielsetzungen der GVK und gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen 190

8.3 Mögliche zukünftige Regelungen aus der Sicht der Kommission GVK 191

8.4 Unternehmungsfremde Lasten und Vorteile in diesem Zusammenhang 195

8.5 Würdigung der diesbezüglichen GVK-Untersuchungen 196

9 Zusammenfassung 200

Literaturverzeichnis

A Monographien, Aufsätze, Sammelwerke

Aberle,G., Verkehrspolitik und Gesellschaftspolitik, in: Internat. Verkehrswesen, 25.Jg. (1973) Heft 3

Aberle/Willeke/Lankes, Wege zur Sanierung der Eisenbahn, Die Bundesbahn im internationalen Leistungsvergleich, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e.V. (VDA), Frankfurt a.M. 1973

Alder/Probst, Gutachten an den Vorsteher des Eidg. Post- und Eisenbahndepartementes, Herrn Bundesrat Dr. Giuseppe Lepori, über die Frage der Anerkennung des Defizits der PHK als betriebsfremde Last ..., Bern, 24.April 1959

Alias,J., Struktureller Aufbau einer Eisenbahn (SNCF), in: Schienen der Welt, 7.Jg. (1976) Nr. 1

Bauer,H., Die Geschichte der schweizerischen Eisenbahnen, in: Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen, Bd.I, Frauenfeld 1947

Bauer,K., Die Gleichbehandlung der Verkehrsträger durch den Staat, Ein Beitrag zur Diskussion um die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, Diss. St.Gallen, gedr.Bern 1972

Berkenkopf/Forsthoff, Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn, Schriftenreihe "Die Bundesbahn", Folge 9, Darmstadt 1958

Bosshard,H., Die SBB-Krise - auch eine Führungsfrage, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 206, 3.Sept. 1976

- Schnelle Züge und ein Marketing-Konzept, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 183, 7./8.Aug. 1976

Brand,F.,u.a., Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30.Jan.1960, Deutscher Bundestag, 3.Wahlperiode, Drucksache 1602, Bonn 1960

British Railways Board, Warum können die British Railways ihre internen Tarife und Beförderungsbedingungen frei festsetzen ?, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 81.Jg. (1973), Nr. 1/2

Brockhaus, Enzyklopädie in 20.Bd., Bd.7, Wiesbaden 1969

Caillau,G., Das neue Pflichtenheft der SNCF, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 81.Jg. (1973),Nr. 9

De Bruin/Hennig, Die künftige finanzielle Behandlung der gemeinwirtschaftlichen und politischen Lasten der Eisenbahnen, in: DB-Schriftenreihe, Folge 14, Darmstadt 1966

Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT), Wirtschaftlichkeit Nebensache ?, Fragen und Thesen zur Verkehrspolitik, DIHT-Schriftenreihe, Heft 133, Bonn 1973

Diemant,H., Finanzielle Lage sowie Investitions- und Finanzplanung der SBB, in: Protokoll der 78.Sitzung der Kommerziellen Konferenz der Schweiz. Transportunternehmungen in Rheinfelden am 2.Okt. 1974

Dirlewanger,H., Bemerkungen zur Botschaft des Bundesrates vom 1.Juli 1970 an die Bundesversammlung zu einem Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, Bern 28.Okt. 1970

Drude,M., Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft,47.Jg.(1976)

Effmert,W., Das Problem der Verkehrsspitzen, in: Die Bundesbahn, 40.Jg.(1966), Heft 1

Eidg.Kommission für die Schweiz. Gesamtverkehrskonzeption, Antrag des Geschäftsleitenden Ausschusses zu "Unternehmungsfremde Lasten und Vorteile im Verkehrssektor", Auftrag Nr. 118, Prof.W.Müller, Stettlen, vom 10.Nov. 1977

- Auftrag Nr. 118 der GVK-CH, Quantifizierung der unternehmungsfremden Lasten und Vorteile im Verkehrssektor

- Lösungsvorschläge für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (GWL) im Verkehr, Vorlage des Geschäftsleitenden Ausschusses vom 10.Nov. 1977

- Vorberatender Ausschuss, Begriffskatalog, Arbeitsunterlage Nr. 1, Dez. 1971

- Zielsetzungen GVK-CH gemäss BRB vom 19.Jan. 1972, überarbeitete Formulierung der Sitzung der Gesamtkommission vom 10.März 1972

Eidg.Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Diskussionsgrundlage zur Erarbeitung und Verwirklichung eines verkehrswirtschaftlichen Gesamtkonzeptes der Schweiz, o.O. (Bern) 1969

EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26.Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiete des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs

- , Kommission, Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Brüssel 1961

Favre,J., Aufhebung oder Beschränkung der Beförderungspflicht, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 81.Jg. (1973) Nr. 12

- Pour une plus grande liberté de gestion des chemins de fer, in: Schweiz. Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32.Jg. (1977), Nr. 3

Fédération routière suisse (FRS), Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB, o.O. (Bern) 1970

- Bemerkungen zur Botschaft des BR vom 12.Aug. 1970 über die Aenderung des Eisenbahngesetzes, o.O. (Bern) 1972

Freimuth,W., Die Problematik der gemeinwirtschaftlichen Lasten im Rahmen der Kommerzialisierungsbestrebungen der Deutschen Bundesbahn, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40.Jg. (1969) Nr. 2

Gablers Wirtschaftslexikon, in zwei Bänden, Bd.I, Wiesbaden 1975

Guibert,R., Die Marschroute der französischen Eisenbahnen (SNCF), in: Internat. Verkehrswesen, 22.Jg. (1970), Nr. 1

Gutersohn,A.,u.a., Bericht der Eidg.Kommission für die Koordinierung des Verkehrs, vom 30.April 1954

Haenni,J., Das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement, in: Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen, Bd.I, Frauenfeld 1947

Harbinson,M.H., Die British Rail - wirtschaftliche und technische Probleme, in: Verkehrsannalen, Mitteilungen der Oesterreichischen verkehrswissenschaftl. Gesellschaft, Wien, 22.Jg. (1975) Nr. 4

Häusler,U., Die Leistungen der DB für Wirtschaft und Gesellschaft, in: Die Bundesbahn, 53.Jg. (1977), Heft 5

Jäger,W., Die Stillegung von Eisenbahnlinien und ihre Auswirkung, dargestellt an einigen Beispielen aus dem Lande Nordrhein-Westfalen, (Hrsg: Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung e.V.) Bonn 1975

Kaspar,C., Die Lösung gemeinwirtschaftlicher Problematik im neuen schweizerischen Eisenbahngesetz, in: Internat. Archiv für Verkehrswesen, 10.Jg. (1958), Nr. 18

Klassen,L.H.,u.a., Der Einfluss der Wandlungen der Gesellschaft auf die Nachfrage im Personen- und Güterverkehr, in: Der Verkehr im Jahrzehnt 1980-1990, Fünftes Internat. Symposium über Theorie und Praxis in der Verkehrswirtschaft 22.-25.Okt. 1973 Athen, gedr. Paris 1974

Kloten,N., Die Gemeinwirtschaft im Verkehr, zum Stilwandel in der Verkehrspolitik, in: Jahrbuch für die Ordnung für Wirtschaft u. Gesellschaft, 13.Bd, Düsseldorf/München 1962

Konow,K.O., Gemeinwirtschaftlichkeit als Aufgabe, in: DB - Deine Bahn (1975) Heft 3

- Zur Problematik der Beförderungspflicht im Eisenbahnverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 41.Jg. (1970), Heft 3

Kosiol,E., Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, Reinbeck b. Hamburg 1966

Kühne,K., Das gemeinwirtschaftliche Unternehmen als Wettbewerbsfaktor (Anregungen für den Weiterbau der Theorie der unvollkommenen Konkurrenz), Schriftenreihe Gemeinwirtschaft, Nr. 6, Frankfurt a.M. 1971

Latscha,W., Die heutige Situation der SBB: Eine Standortbestimmung, Referat anlässlich der GV der Gesellschaft der Ingenieure der SBB, vom 3.Mai 1975

Mäder,P., Die Investitions- und Finanzierungspolitik der Schweizerischen Bundesbahnen seit dem Sanierungsgesetz von 1944, Diss. Bern 1976

Meurer,A.A., Die Lockerung der Beförderungspflicht im Binnenverkehr der Niederländischen Eisenbahnen, in: Zeitschrift für den Internat. Eisenbahnverkehr, 83.Jr.(1975),Nr. 7/8

Meyer,H.R., Falsche Verkehrspolitik durch Ueberschätzung der volkswirtschaftlichen Gestaltungskraft der Verkehrspreise, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 21.Jg. (1966), Nr. 4

- Gedanken zur Eisenbahn der Zukunft, in: Internat. Transportzeitschrift, 37.Jg. (1976), Nr. 50

- Gutachten zur Frage der öffentlichen Verkehrsbedienung zwischen St.Gallen, Gais, Appenzell, erstattet der Arbeitsgemeinschaft Verkehrssanierung Appenzellerland, Bern 1975

- Die Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmungen, in: Internat. Transportzeitschrift, 34.Jg. (1973) Nr. 24

- Der Verkehr, in: Strukturwandlungen der Schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft, Festschrift für Fritz Marbach, hrsg. von R.F. Behrendt u.a., Bern 1962

- Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 1956

- Verkehrspolitischer Feuilletonismus, in: Internat. Transportzeitschrift, 38.Jg. (1977), Nr. 36

- Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, Aktuelles und Grundsätzliches, Bern 1976

- Verkehrswissenschaftliche Betrachtungen zur schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 29.Jg. (1974), Nr. 2

- Ein Vorschlag für eine wichtige Korrektur der Eisenbahngesetzgebung, in: Internat. Transportzeitschrift, 38.Jg. (1977), Nr. 45

- Von zwei folgenschweren Mängeln in Parlament und Bundesverwaltung und ein Vorschlag zu deren Ueberwindung, in: Wirtschaft und Recht, 25.Jg. (1973)

- Wer soll die SBB führen ?, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 265, vom 11.Nov. 1977

Meyers Enzyklopädisches Lexikon in 25 Bd., Bd. 10, Mannheim 1974

Millaruelo,J., Problèmes du calcul des bilans des lignes déficitaires. Méthodes applicables, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 29.Jg. (1974), Nr. 2

Müller/Drude, Eigenwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen und aktive Sanierung ländlicher Räume - ein Zielkonflikt ?, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 42.Jg. (1971), Nr. 1/2

Napp-Zinn,A.F., Verkehrswissenschaft, Heidelberg 1968

Nederlandse Spoorwegen, 'Spoor Naar' 75, Plan voor de toekomst van NS in de Nederlandse Samenleving in de jaren 1970-1975, Utrecht 1969 (mit auszugsweiser Uebersetzung)

Niehans,J., Preistheoretischer Leitfaden für Verkehrswissenschafter, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 11.Jg. (1956), Nr. 4

Nordström,C., Die neue schwedische Eisenbahnverkehrsordnung, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 80.Jg. (1972), Nr. 3

Röper,B., Die Wettbewerbsfunktion gemeinwirtschaftlicher Unternehmungen in Theorie und Praxis, in: Rittig,G., Ortlieb,H.-D. (Hrsg.), Gemeinwirtschaft im Wandel der Gesellschaft, Festschrift für Hans Ritschl, Berlin 1972

Ruchti,E., Problematische Abgeltung der Eisenbahnen, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 28.Jg. (1973), Nr. 2

- Vermehrte Marktverbundenheit der Bahnen, Teil I, in: Der Bund Nr. 51, 2.März 1977

Rüegg,M.,u.a., Künftige Stückgutvermittlung, Bericht und Lösungsvarianten der Projektgruppe Stückgut an die Kommerzielle Konferenz und an die Schweiz. Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH), Kurzfassung, o.O. (Bern) 1976 (Zit. Stückgutvermittlung)

- Stand der Arbeiten der Projektgruppe Stückgut, in: Protokoll der Sitzung der Kommission der Kommerziellen Konferenz vom 3./4.April 1974 in Solothurn

Rühl,A., Kompensationen für Leistungen zugunsten der öffentlichen Hand und ihr Einfluss auf die Beziehungen zwischen Eisenbahn und Staat, in: Schienen der Welt, 2.Jg. (1971), Nr. 10/11

Schroiff,F.J., Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung im Rahmen der Sanierung der Deutschen Bundesbahn und der Neuordnung der deutschen Verkehrspolitik, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 31.Jg. (1960), Heft 3

Schulz-Kiesow,P., Wettbewerbsprobleme aus der Sicht der Eisenbahnen, in: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, Bd. I, Stuttgart 1960

Schweizerische Bundesbahnen, Finanzabteilung, Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der SBB, internes Arbeitspapier vom 8.Juli 1976

- Verwaltungsrat, Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, Arbeitspapier, o.O. (Bern) 1969

- "Bericht 77", Mögliche Angebotskonzeptionen der SBB und flankierende Massnahmen, Pressefassung, vom 1.Nov. 1977

- Geschäftsbericht 1974, Teil III, Unternehmungsziele der SBB

- Geschäftsberichte der Jahre 1950-1976

Schweizerische Bundesbahnen, Finanzabteilung, Die Transportkostenrechnung der SBB, o.O. (Bern) 1976

- Finanzabteilung, Sektion Betriebswirtschaft (Ersteller H.Dünki), Ueberlegungen zum betriebswirtschaftlich optimalen Netz der DB, vom 28.April 1976

Seggel,R., Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im öffentlichen Nahverkehr - Lockerung oder Abgeltung, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Heft 6, Bielefeld 1959

Sjöberg,A., Rentable Eisenbahnen - eine Utopie ?, Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster,hrsg. von H. Seidenfuss, Heft 4, Göttingen 1967

Société Nationale des Chemins de Fer Français, Regards sur la SNCF, une décennie 1967-1976, Paris 1977

Staeblin,K., Die Eisenbahnkonzession nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich, gedr. Affoltern 1938

Statens Järnvägar, SJ - Kurze Information 1974/75, o.O.,o.J.

Stertkamp,W., Die Entwicklung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben der DB vom eigenbestimmten zum fremdbestimmten Geschäftsbereich, in: Die Bundesbahn, 49.Jg. (1973), Nr. 11

Stocker,P.,u.a., Ueberprüfung der Bundessubventionen, Bericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe, Bern 1966

Stuckenberg,H., Rechtsstatus und finanzieller Status der Eisenbahnen, in: Die Bundesbahn, 12.Beiheft, Darmstadt 1968

Tabbagh,M., La réforme de la SNCF, thèse pour le doctorat, Paris 1976

Vaerst,W., Das betriebswirtschaftlich optimale Netz der Deutschen Bundesbahn 1985, in: Briefe zur Verkehrspolitik, 22.Jg. (1976), Nr. 3/4

Vogel,H.P., Der optimale Einsatz der öffentlichen Verkehrsmittel, Diss. St.Gallen, gedr. Winterthur 1973

Voigt,F., Netzkonzentrationen der Deutschen Bundesbahn - Eine Chance für Verkehrspolitik und Raumordnung ?, Institut für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn, Bonn o.J. (1976)

- Verkehr, Theorie der Verkehrswirtschaft, Bd. I/1, Berlin 1973

Volmar,F., Die Anfänge des Eisenbahnwesens im Schweizerischen Bundesstaate, Bern 1904

Wellinger,K., Die SBB im Spannungsfeld der verkehrspolitischen Diskussion, in: Briefe zur Verkehrspolitik, 20.Jg. (1974), Nr. 42/43

Wetzler,W., Die betriebsfremden Lasten und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Bundesbahn, Bericht eines Sachverständigen-Ausschusses, Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 9, Bielefeld 1955

Wichser,O., Die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, tiré à part des 'cahiers de Bruges', N.S. 29., Brugge 1971

Wiedemann,C.P., Die geschichtliche Entwicklung der schweizerischen Eisenbahngesetzgebung, Zürich 1905

Wöhrmann,-, Die Wirtschaftlichkeit verkehrsschwacher Strecken, in: Der Eisenbahner, Keller-Verlag Starnberg, 25.Jg. (1972), Heft 1

Ziegler,H.P., Die Beförderungspflicht der Bahnen unter besonderer Berücksichtigung des Stückgutproblems, Diss. St.Gallen, gedr. Winterthur 1976

N.N., Ein Jahr neues Verwaltungssystem der SNCF, in: Der Eisenbahnfachmann, 46.Jg. (1972), Nr. 8

- Mehr Einnahmen für den öffentlichen Verkehr, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 60, vom 12./13.März 1977

- Der SBB-Verwaltungsrat schlägt vor, aus: "Unternehmerische Massnahmen und verkehrspolitische Vorschläge zur Sanierung der SBB" - ein Diskussionsbeitrag des Verwaltungsrates der Schweizerischen Bundesbahnen vom 15.Okt. 1976, in: Die Weltwoche Nr. 8, Zürich 23.Febr. 1977

- Diskussionsgrundlage zur Erarbeitung und Verwirklichung eines verkehrswirtschaftlichen Gesamtkonzeptes der Schweiz, o.O. (Bern) 1969 (Siehe Lit. Verz. auch unter "Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement")

B Rechtsquellen

Bundesgesetz über den Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft, vom 28.Heumonat 1852

Bundesgesetz über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen auf dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 23.Christmonat 1872

Bundesgesetz betreffend den Transport auf Eisenbahnen, vom 20.März 1875

Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten, vom 30.Juni 1927

Bundesgesetz über die Reglung des Verhältnisses von Eisenbahn und Motorfahrzeug, vom 23.Jan. 1934

Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, vom 23.Juni 1944, Stand 1.1.1973 (Zit. SBB-Gesetz)

Bundesgesetz über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen, vom 11. März 1948, Stand 1.Okt. 1973 (Zit. Transportgesetz, TG)

Eisenbahngesetz, vom 20.Dez. 1957, Stand 1.1.1973

Bundesbeschluss über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen, vom 30.Sept. 1938

Bundesbeschluss über die Bildung der Eisenbahntarife, vom 17.Okt. 1967 (Zit. Tarifbildungsbeschluss, TBB)

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Bundesratsbeschlusses vom 17.Okt. 1967 über die Bildung der Eisenbahntarife, vom 5.März 1968

Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, vom 11.März 1971

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines BG über die Schweizerischen Bundesbahnen, vom 24.Nov. 1936

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Genehmigung des Bundesratsbeschlusses vom 17.Okt. 1967 über die Bildung der Eisenbahntarife, vom 17.Okt. 1967

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, vom 1.Juli 1970 (Zit. Abgeltungsbotschaft SBB)

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes, vom 9.Febr. 1977

Fahrplanverordnung, vom 2.Sept. 1970

Verordnung zum Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, vom 20.Dez. 1971

Entwurf zu einem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und bahnfremder Lasten und die Sicherung der öffentlichen Verkehrsbedienung, vom März 1954

Entwurf zu einer Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesbeschluss über die Aenderung des BG vom 23.Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen vom 27.Juni 1961

Reglement über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen, vom 1.Jan. 1967 (Zit. Transportreglement, TR)

Schweizerische Transportunternehmungen, Mitgliederverzeichnis der Kommerziellen Konferenz der Transportunternehmungen und der Verkehrsinteressenten, 505.1

0 Vorwort

Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bundesbahnen sind nicht erst im Zusammenhang mit ihrer Abgeltungsberechtigung entstanden. Die Grundlagen staatlicher Einflussnahme auf die Tätigkeit der Eisenbahnen wurde bereits in den Anfängen des Eisenbahnwesens gelegt. Aber erst im Laufe der Zeit entwickelte sich ein eigentliches System von gemeinwirtschaftlichen Bindungen.

Auch die Schweizerischen Bundesbahnen waren seit ihrer Gründung solchen staatlichen Einflussnahmen ausgesetzt. Trotz unterdessen eingetretenem Monopolverlust und dem Aufkommen von Konkurrenzverkehrsmitteln wurden diese Auflagen eigentlich erst im Zusammenhang mit der sich zunehmends verschlechternden Finanzlage der Bundesbahnen ab ca. 1970 zu einem bewussten Problem.

Nachdem den Privatbahnen grundsätzlich die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen mit dem neuen Eisenbahngesetz von 1957 gewährleistet und konkretisiert wurde, forderten auch die Schweizerischen Bundesbahnen einen entsprechenden Ausgleich. Die grundsätzliche Anerkennung und Regelung auch dieses Anspruchs erweckte zwar da und dort Missfallen, war jedoch im Grossen und Ganzen unbestritten.

Zu einem zentralen Streitobjekt der Bundesbahnpolitik entwikkelten sich die gemeinwirtschaftlichen Auflagen dann aber mit der kontinuierlichen Anhebung der Abgeltungszahlungen an die Bundesbahnen, verbunden mit steigenden Defiziten und andern staatlichen Beihilfen, welche mit immer neuen abgeltungswürdigen Tatbeständen begründet wurden.

Die Berechtigung einer Untersuchung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bundesbahnen aus ökonomischer Sicht ergibt sich sowohl aus der finanziellen Situation der Unternehmung selbst wie auch aus der damit verbundenen Lage des Bundeshaushaltes.

Zu klären ist dabei zunächst die effektive Belastung der Bundesbahnen durch gemeinwirtschaftliche Auflagen und im Zusammenhang damit die wirkliche Verpflichtung zum praktizierten gemeinwirtschaftlichen Verhalten. Dann ist aber auch die Notwendigkeit und Nützlichkeit gemeinwirtschaftlicher Leistungen zu untersuchen. Dies bedeutet, dass die Funktionen solcher spezifischer Leistungen im Hinblick auf die effiziente Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele zu überprüfen sind. Ausgehend von diesen Grundlagen sind damit dann die Grenzen einer Verpflichtung und generell einer Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen aufzuzeigen und die Konsequenzen für das Leistungsangebot der Bundesbahnen betreffend die sog. Grundpflichten herauszustellen.
Die vorliegende Arbeit will einen Diskussionsbeitrag zu den sich dabei stellenden Fragen liefern und nach Möglichkeit zu einer Versachlichung der Diskussion über diesen Problemkreis beitragen.

1 Begriffsdefinitionen und Abgrenzung

1.1 Gemeinwirtschaftliche Leistungen im Verkehr

1.11 Der Begriff der Gemeinwirtschaft (-lichkeit)

Der Begriff der Gemeinwirtschaft hat sich im Zeitablauf mit dem wechselnden Sprachgebrauch verändert. Bezog er sich ursprünglich auf "Wirtschaftsgemeinschaften, in denen der gemeinsame Haushalt unmittelbar mit dem der Eigenerzeugung dienenden landwirtschaftlichen und gewerblichen Betrieben in Verbindung steht" 1), würden wir ihn aus unserer heutigen Sicht eher mit einer "Wirtschaftsform, die das Ziel der volkswirtschaftlichen Bedarfsdeckung verfolgt und bei der Festsetzung ihrer Preise für Güter und Dienstleistungen nach dem Prinzip der Kostendeckung verfährt" 2) in Verbindung bringen. Weitere Wesensmerkmale der Gemeinwirtschaft sind ihre Trägerschaft - das Gemeinwesen - und die besondern Formen des Eigentums (Gemeineigentum, öffentlich gebundenes Eigentum). Im Gegensatz zur sozialistischen Wirtschaft mit ihrer umfassenden Zwangsgemeinwirtschaft verwendet die Marktwirtschaft den Begriff der Gemeinwirtschaft nur für jenen Teil der Gesamtwirtschaft, welcher unter der Bezeichnung öffentliche Wirtschaft neben den marktwirtschaftlichen Sektor tritt. Konkret werden diese Aufgaben im wesentlichen wahrgenommen durch öffentliche Versorgungsunternehmungen und Anstalten des öffentlichen Rechts (Bundesbahn, Post etc.). Als wesentlich wird dabei häufig erachtet, dass die Wirtschaftsführung "nicht im Dienste der Gewinnmaximierung (steht), sondern zur Verwirklichung gesamtwirtschaftlicher und sozialpolitischer Ziele erfolgt" 3).

---

1) Brockhaus Enzyklopädie in 20 Bänden, Bd. 7, Wiesbaden 1969, S. 79

2) Meyers Enzyklopädisches Lexikon in 25 Bänden, Bd. 10, Mannheim 1974, S. 21

3) Dr. Gablers Wirtschaftslexikon, Wiesbaden 1975, Erster Band, Spalte 1704

Bisherige Versuche einer Konkretisierung des Begriffs "Gemeinwirtschaftlichkeit" haben jedoch noch zu keinem allgemein anerkannten Ergebnis geführt. "Die Gefahr, dass sich mit der Berufung auf Gemeinwirtschaftlichkeit das 'Allgemeine Interesse', das 'Interesse der Allgemeinheit', das 'öffentliche Interesse' Interessentenideologien verbinden, ist nicht auszuschliessen. Konkretisierung von Gemeinwirtschaftlichkeit zwingt immer zu einer gesellschaftspolitischen Stellungsnahme" 1). Aus diesem Grund weichen die Auffassungen über diesen Begriff auseinander und werden immer umstritten sein. Kloten2) rät deshalb, den Begriff der "Gemeinwirtschaftlichkeit" überhaupt aufzugeben, da er nur zu unfruchtbaren Diskussionen und falschem Denken führe. Nun ist damit aber auch nichts gewonnen, weil dem mit dem Begriff "Gemeinwirtschaftlichkeit" Bezeichneten offenbar etwas sozial Relevantes entspricht.
Bisherige Versuche, Ziel, Zweck und Sinn öffentlicher Unternehmungen oder gemeinwirtschaftliche Verfahrensregeln zu konkretisieren, führten zu unterschiedlichen Ergebnissen. Teilweise ergeben sich Leerformeln wie "Oeffentliches Interesse", "Nutzenmaximum", "Daseinsvorsorge" und "Solidaritätsprinzip" (als Monopolwirtschaft mit dem sog. Bürgerwohl als Leitidee), oder aber nicht oder kaum operationale Formeln wie "Gemeinwirtschaftlichkeit als Beitrag zur Maximierung des Sozialprodukts" u.a.m. Brauchbarer scheinen die Verfahrensregeln von Gemeinwirtschaftlichkeit, welche nicht an sich die Gemeinwirtschaftlichkeit darstellen, sondern eben einzelne Regeln neben andern möglichen sind. Sie beziehen sich auf bestimmte Situationen, konkrete Unternehmungen oder spezielle gesellschaftswirtschaftliche Leitvorstellungen: Gewinnverzichtsregel, Kosten-

---

1) Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Hamburg 1975, S. 42

2) Kloten, Norbert, Die Gemeinwirtschaft im Verkehr, Zum Stilwandel in der Verkehrspolitik, in: Jahrb. für die Ordnung für Wirtschaft und Gesellschaft, 13.Bd., Düsseldorf/München 1962, S. 222

preisregeln, Leistungsmaximierung, Pflichtenkataloge der öffentlichen Bindungen (Grundpflichten), erweiterte Erfolgsrechnung, Regeln des Verhaltens "als ob" (als ob Konkurrenz bestehe) u.a.m. 1).

1.12 Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung

Das Verkehrswesen oder zumindest bedeutende Teile davon sind seit jeher der Einflussnahme des Staates ausgesetzt gewesen. Die vorzügliche Bedeutung des Verkehrs als Basistätigkeit und Grundvoraussetzung jeder Wirtschaftsentwicklung sowie andere wirtschafts- und sozialpolitische Erwägungen haben den Staat veranlasst, im Verkehrswesen zu intervenieren. In Anbetracht ihrer Bedeutung sollte die Verkehrsbedienung nicht einfach dem Zufall überlassen bleiben, sondern man wollte bestimmte Mindestleistungen im Interesse der gesamten Volkswirtschaft sicherstellen.

Aus der Gemeinwirtschaft als spezifische Wirtschaftsform wurde die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung abgeleitet als "Grundsatz, nach dem auf die kaufmännische (evtl. monopolistische) Gewinnmaximierung verzichtet wird zugunsten einer Verkehrsbedienung, die die allgemeinen Ziele der Wirtschaftspolitik (Verkehrspolitik) unterstützt" 2). Erst dieser Grundsatz ermöglicht überhaupt bestimmte volkswirtschaftlich erwünschte Verkehrsangebotsstandards.

---

1) Vgl. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre, a.a.O. S. 53
2) Gablers Wirtschaftslexikon, a.a.O. Spalte 1705

Das Wesen der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung kann auch dadurch umrissen werden, dass man den Gegenbegriff entwickelt, nämlich die privatwirtschaftliche Verkehrsbedienung. Diese zeichnet sich aus durch das Streben nach Gewinnmaximierung auf dem investierten Kapital und weiteren Investitionen, solange der dadurch bewirkte Erfolg grösser ist als bei anderer Verwendung. Bei entsprechendem Wettbewerb kann dies allerdings in Frage gestellt werden. Im Falle einer Monopolstellung des betrachteten Verkehrsunternehmens wird dies durch entsprechende Preisdifferenzierungen bei den Verkehrsnutzern das Gewinnmaximum zu erreichen suchen. Leistungen ohne Deckung der Grenzkosten und eines anderswo erzielbaren Reingewinns werden nicht übernommen. Am Wesen der privatwirtschaftlichen Verkehrsbedienung ändert sich auch nichts, wenn aus Furcht vor politischen Reaktionen die Monopolstellung nicht voll ausgenutzt wird oder wenn die öffentliche Hand selbst das Verkehrsmittel betreibt nach vorwiegend fiskalpolitischen Grundsätzen. Diese Motive verweisen diese entsprechenden Tätigkeiten als ausserhalb der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung stehend, für welche im wesentlichen nur das Kostendeckungs- und das Zuschussprinzip in Frage kommt 1).

"Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Eisenbahnen verfolgt nach Schulz-Kiesow 2) folgende Ziele:

"1. die Erschliessung und Förderung von relativ wenig entwickelten Gebieten, zumal geographischen Randgebieten;

2. die Entballung von Industriegebieten;

---

1) Vgl. Napp-Zinn, A.F., Verkehrswissenschaft, Heidelberg 1968, S. 129 ff

2) Schulz-Kiesow, Paul, Wettbewerbsprobleme aus der Sicht der Eisenbahnen, in: Handbuch der öffentlichen Wirtschaft, Bd. 1, Stuttgart 1960, S. 282

3. die Förderung bestimmter Wirtschaftszweige;
4. die Stützung von Klein- und Mittelbetrieben;
5. die Auflockerung grossstädtischer Siedlungen"1)

Zur Erreichung dieser gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung wenden die Eisenbahnen den sozialen Verkehrslastenausgleich an, was eine Abweichung von der rein kostenorientierten Tarifpolitik darstellt 2).

1.13 Die Träger gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Im Verkehr wie in der übrigen Wirtschaft ist die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen nicht ausschliesslich öffentlichen Körperschaften übertragen. Auch Private können freiwillig oder durch Verpflichtung solche Aufgaben übernehmen. Zugegebenermassen werden allerdings die wesentlichen gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch öffentliche Unternehmungen erbracht, einerseits, weil sie durch Gesetz in einem bestimmten Rahmen dazu verpflichtet sind (gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen) und es dementsprechend ihrem Zweck entspricht, andererseits, weil nur sie solche Leistungen umfassend, langfristig und regelmässig erbringen können und wollen. Gemeinwirtschaftlichen Leistungen von Privaten fehlen einzelne dieser Merkmale und dementsprechend ist ihre Bedeutung geringer.
So mag zwar der Milchmann mit seinem Hauslieferdienst eine gemeinwirtschaftliche Leistung erbringen, welche gemäss Definition nicht oder gerade nur kostendeckend ist; für seine gesamte Tätigkeit wird er jedoch dieses Prinzip kaum befolgen wollen.
Auch im Verkehrssektor wären viele gemeinwirtschaftliche Einzelleistungen Privater aufzuzeigen, wenn man davon ausgeht, dass eine gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistung dann vorliegt,

---

1) Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre, a.a.O. S. 63

2) Vgl. Schulz-Kiesow, Paul, Wettbewerbsprobleme, a.a.O. S. 282

"wenn sie unter (freiwilligem oder vom Staat auferlegtem) teilweisen oder völligem Verzicht auf einen Ueberschuss des Erlöses über die Kosten oder gar unter Uebernahme eines Verlustes bei dem einzelnen Verkehrsakt durchgeführt wird" 1). Einschränkend ist jedoch hinzuzufügen, dass man natürlich nicht von echten gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen spricht, wenn lediglich aus Wettbewerbsgründen Gewinnschmälerungen oder Verluste vorübergehend und in geringem Umfang übernommen werden. So halten sich denn auch gemeinwirtschaftliche Leistungen privater Verkehrsbetriebe in engem Rahmen, weil nur die im Besitz der öffentlichen Hand sich befindenden Verkehrsbetriebe in grösserem Umfang Leistungen dieser Art erbringen können.

1.2 Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

1.21 Abgrenzung zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen

Wie im vorangehenden Abschnitt erwähnt wurde, können gemeinwirtschaftliche Leistungen sowohl von privaten wie auch von öffentlichen Unternehmen erbracht werden. Analoges gilt zwar auch für die Uebernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, doch werden Private im allgemeinen einen solchen vom Staat auferlegten Gewinnverzicht nicht ohne anderweitige Entschädigung hinnehmen.

Im Gegensatz zu den gemeinwirtschaftlichen Leistungen tritt bei den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen als wesentliches Merkmal der Zwang (als spezielle rechtliche Bindung) zur Uebernahme bestimmter Belastungen hinzu: "Als gemeinwirtschaftliche oder gemeinnützige Verpflichtung eines Unternehmens sind Tatbestände anzusehen, die, obwohl sie im Widerspruch zu den eigenwirtschaftlichen Interessen des Unternehmens stehen, von diesem im Allgemeininteresse hingenommen werden müssen. Der-

---

1) Berkenkopf, P. und Forsthoff, E., Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung der Deutschen Bundesbahn, Schriftenreihe "Die Bundesbahn", Folge 9, Darmstadt 1958, S. 8

artige Belastungen können einmal dadurch entstehen, dass dem Unternehmen die Durchführung bestimmter Massnahmen auferlegt wird, zum andern dadurch, dass ihm verwehrt wird, einen bestimmten, wirtschaftlich nachteiligen Zustand abzuändern. Von einer Belastung kann aber dabei nur gesprochen werden, sofern ein von der Auflage abweichendes Verhalten bei der bestehenden Marktlage wirtschaftliche Vorteile mit sich bringen oder wirtschaftliche Nachteile abwenden würde. Weiter muss es sich um eine Belastung handeln, die nur ein b e s t i m m t e s U n t e r n e h m e n oder nur einen e i n z e l n e n W i r t s c h a f t s z w e i g trifft 1). Diese Umschreibung macht klar, weshalb gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen oft mit dem öffentlichen Verkehr in Verbindung gebracht werden. Private Unternehmen könnten und würden sich wohl kaum solchen Auflagen freiwillig in nennenswertem Umfang unterziehen. Gerade aber in diesem Ausmass und in der interdependenten Wirkung dieser Auflagen sieht Seggel überhaupt erst das Wesen dieser Belastung: "Es erscheint notwendig und wichtig, darauf hinzuweisen, dass diese gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen stets in ihrer Gesamtheit als ein System gemeinwirtschaftlicher Bindungen gesehen werden müssen. Betrachtet man jede einzelne dieser Verpflichtungen für sich und vergleicht alsdann damit die Situation der nicht-gebundenen Verkehrswirtschaft, so verfehlt man leicht den Blick für die Verschiedenartigkeit der Situation und der Ausgangsposition. Erst die Gesamtheit der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen macht die Besonderheit der Lage aus, in der sich der gemeinwirtschaftlich verpflichtete Verkehr befindet" 2). Wir werden uns an anderer Stelle noch mit dieser Meinung näher befassen.

---

1) Brand, Friedrich, u.a., Prüfungskommission für die Deutsche Bundesbahn, Bericht über die Deutsche Bundesbahn (DB) vom 30. Januar 1960, Deutscher Bundestag, 3. Wahlperiode, Drucksache 1602, Bonn 1960, S. 64

2) Seggel, Rolf, Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im öffentlichen Nahverkehr - Lockerung oder Abgeltung, Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Erich Schmidt Verlag, Bielefeld 1959, S. 14

1.22 Die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Eisenbahnen

Wir lehnen uns bei der begrifflichen Umschreibung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen vorwiegend an die Begriffsbestimmungen der Eisenbahngesetzgebung und an die Ausführungen der Abgeltungsbotschaft SBB an, ohne vorläufig zu allfälligen Widersprüchlichkeiten oder inhaltlichen Umschreibungen konkret Stellung zu nehmen. Die Ausführungen sollen lediglich einen ersten Einblick in die verwendeten Begriffe erlauben.
Das schweizerische Eisenbahngesetz umschreibt in Art. 50 den Begriff der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Eisenbahnen wie folgt:

> " Gemeinwirtschaftliche Leistungen ergeben sich aus den Grundpflichten, welche den Eisenbahnen den Charakter öffentlicher Verkehrsdienste verleihen (Betriebspflicht, Fahrplanpflicht, Beförderungspflicht, Tarifpflicht) sowie aus solchen tarifarischen und betrieblichen Massnahmen, die in besonderer Weise volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen Rechnung tragen, sofern es sich um Leistungen handelt, die eine Bahnunternehmung bei kaufmännischer Geschäftsführung ohne entsprechenden Ausgleich nicht übernehmen könnte." 1)

Der im vorliegenden Eisenbahngesetz verwendete Begriff "Leistung" müsste allerdings in unserem Sinne als "Verpflichtung" verstanden werden, was sich zumindest sinngemäss auch aus der Umschreibung des genannten Art. 50 EbG ergibt. Es scheint uns für die folgenden Ueberlegungen bedeutsam, zwischen einer Leistung (welche auch freiwillig erbracht werden kann) und einer vom Staat auferlegten Verpflichtung zu unterscheiden.

---

1) Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, Stand am 1.Januar 1973, Art. 50

Was die Sonderstellung der Bahnen bezüglich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen anbelangt, so ist diese einerseits bedingt durch Umfang und Kompexität ihrer Auflagen, andererseits aber auch dadurch, dass hier den Pflichten nicht oder nicht mehr entsprechende Rechte - insbesondere der Zustand des Monopols (wie dies beispielsweise bei der PTT der Fall ist) - gegenüberstehen 1).

1.23 Die einzelnen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bahnen

1.231 Die sog. Grundpflichten

Nebst bestimmten tariflichen und betrieblichen Massnahmen sind es die vier sog. Grundpflichten, nämlich Betriebs-, Fahrplan-, Beförderungs- und Tarifpflicht, welche die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ausmachen. Um begrifflichen Unklarheiten zu begegnen, scheint es uns sinnvoll und gerechtfertigt, die einzelnen Grundpflichten etwas eingehender zu betrachten.

a) die Betriebspflicht

"Die Betriebspflicht bedeutet, dass die SBB den Betrieb auf ihren Strecken grundsätzlich, also ohne Rücksicht auf die Rentabilität, aufrecht erhalten müssen. Bahnlinien dürfen ... nur mit Zustimmung der Bundesversammlung endgültig stillgelegt werden. Aenderungen der Betriebsweise bedürfen ... der Zustimmung des Bundesrates".2) Für konzessionierte Bahnen ist die Betriebspflicht in Art. 7 EbG festgehalten: "Solange die Konzession zu Recht besteht, ist der Inhaber der Konzession berechtigt und verpflichtet, die Bahn ... zu bauen und zu betreiben."

---

1) Vgl. Meyer, H.R., Der Verkehr und seine grundlegenden Probleme, Basel 1956, S. 283

2) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, vom 1. Juli 1970, S. 3 (Zit. Abgeltungsbotschaft)

Wirtschafts-, struktur- und verkehrspolitische Gesichtspunkte bestimmen so den zeitlichen und räumlichen Geltungsbereich der Betriebspflicht. Der Unterschied zu privatwirtschaftlichen Unternehmen ist offensichtlich; diesen steht es jederzeit offen, den Umfang ihrer Tätigkeit beliebig zu verändern, um die Rentabilität zu verbessern.
Die Betriebspflicht impliziert für die SBB zusätzlich die Pflicht zu Schienenbedienung. Auch wenn ein allfälliges Aendern der Betriebsweise eine qualitativ gleichwertige Verkehrsbedienung bringen würde, dürfen die SBB eine solche Anpassung nicht ohne weiteres vornehmen. " Als Aenderung der Betriebsweise ist im besonderen der Einsatz anderer Verkehrsmittel zu betrachten, wie Automobile, Schiffe und Flugzeuge, wenn die Verkehrsbedienung dadurch eine Verbesserung erfahren kann oder eine Stärkung der Landesverteidigung damit verbunden ist" 1). Eine Aenderung der Betriebsweise ist demnach nur möglich, wenn dadurch eine qualitative oder quantitative Mehrleistung erbracht wird. Den Privatbahnen werden diesbezüglich gewisse Erleichterungen gewährt. Eine Aenderung der Betriebsweise kann hier schon bei einer - im ganzen betrachtet - gleichwertigen Verkehrsbedienung zugestanden werden 2).

b) die Fahrplanpflicht

"Die Fahrplanpflicht besagt, dass die Verkehrsbedienung bestimmter Orte zu bestimmten Zeiten im voraus zu planen und zu veröffentlichen ist, wobei die einmal festgelegten Züge unabhängig davon zu führen sind, ob eine ausreichende Nachfrage besteht oder nicht " 3).

---

1) Verordnung zum Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, vom 20. Dezember 1971, Art. 3, Ziff. 2 (Hervorhebung durch den Autor)

2) vgl. Eisenbahngesetz EbG Art. 57

3) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 3 f

Gemäss EbG Art. 36, Ziff 1 sind in den zu erstellenden Fahrplänen die Bedürfnisse des Verkehrs zu berücksichtigen, wobei die beteiligten Behörden des Bundes und der Kantone anzuhören sind. Dass die öffentlichen Verkehrsunternehmungen ihre Leistungen nach einem zeitlich und örtlich vorausbestimmten Plan erbringen, unterscheidet sie zwar von den meisten privaten Transportunternehmungen, macht jedoch nicht an sich das Wesen der Fahrplanpflicht aus. Das Aufstellen und Veröffentlichen - und natürlich auch das Einhalten - von Fahrplänen ist für eine solche Art von Unternehmung ein betriebstechnisches und -wirtschaftliches Erfordernis, wobei man sich allenfalls noch um den Umfang streiten kann.
Auch die zugesicherte Mitsprache der Oeffentlichkeit bei Fahrplänen müsste in diesem Licht gesehen werden. Die spezifisch gemeinwirtschaftliche Verpflichtung liegt nämlich nur in der Berücksichtigung betriebswirtschaftlich nicht gerechtfertigter Fahrplanbegehren. Im übrigen betrifft die Fahrplanpflicht nur den Personenverkehr. Im Güterverkehr gelangen lediglich bestimmte Höchstfristen für die Lieferung von Gütern zur Anwendung.

c) die Beförderungspflicht

"Die Beförderungspflicht bestimmt, dass die Bahnen alle Personen und Güter zur Beförderung annehmen müssen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Dies hat zur Folge, dass sich die Bahnen auf die Bewältigung von Verkehrsspitzen einrichten müssen" 1). Begründet wird diese Auflage mit ihrer Bedeutung für die schweizerische Volkswirtschaft, welche auf einen Verkehrsträger angewiesen sei, der die zeitlich varierende Verkehrsnachfrage ausreichend befriedigen könne.
Das eigentliche Kernproblem der Beförderungspflicht ist die darin enthaltene Auflage zur Bewältigung der Verkehrsspitzen.

---

1) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 4

Allerdings darf angenommen werden, dass die Erbringung von bestimmten Sonderleistungen (Sportveranstaltungen, Ausstellungen) welche ebenfalls zu Verkehrsspitzen führen, auch im Interesse privatwirtschaftlich orientierter Unternehmungen liegt. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen umfassen demzufolge nur den Bereich der unrentablen Verkehrsspitzen, welche sich meist durch ein unterschiedliches Verkehrsaufkommen längs einer bestimmten Strecke und durch die Häufung von Fahrgästen mit Billigstfahrscheinen (Abonnements) charakterisieren.
So ist es letzlich die Beförderungspflicht, welche die Bahngesellschaften zur Haltung betriebswirtschaftlich nicht mehr zu verantwortender Transportkapazitäten anhält, um das zu erwartende Transportaufkommen bewältigen zu können. Die ökonomische Bedeutung liegt darin, dass diese Kapazitäten nur zu bestimmten Zeiten, aber überall ungefähr gleichzeitig, während relativ kurzer Zeitdauer beansprucht werden und zur Verfügung gestellt werden müssen, die übrige Zeit aber meist ungenutzt bleiben. Neben diesen täglichen Spitzen ergeben sich auch wöchentliche, saisonale und konjunkturelle Schwankungen der Verkehrsnachfrage mit analogen Problemen.
Im Güterverkehr ist bezüglich der Beförderungspflicht eigentlich nur der Stückgutverkehr von besonderer Bedeutung, da die Bahn hierdurch zur Beförderung kleinster Mengen verpflichtet wird. Die Tendenz der Ueberbindung dieses nicht-wesensgerechten Verkehrs (Flächenverkehr) an die Bahn verstärkt sich in dem Ausmass, als das private Transportgewerbe sich legalerweise auf den rentableren Knotenpunktverkehr beschränkt und die aufwendige Feinverteilung der dazu sicher noch weniger geeigneten, aber durch Gesetz dazu verpflichteten Bahn überträgt.

d) die Tarifpflicht

"Die Tarifpflicht bestimmt, dass nach dem Grundsatz der Tarifgleichheit für eine Transportleistung unter gleichen Bedingungen gleichviel zu bezahlen ist; sie bedeutet auch, dass auf dem Netz der Bundesbahnen entlegene und verkehrsschwache Gegenden tariflich grundsätzlich gleich behandelt werden müssen wie

günstig gelegene und verkehrsstarke Gegenden" 1).
Zur Tarifpflicht gehört primär der Tarifzwang, welcher im Transportgesetz verankert ist: "Die Eisenbahnen haben für die ihnen nach Gesetz und Konzession obliegenden Verrichtungen Tarife aufzustellen" 2). Nun ist das Erstellen von Tarifen zumindest in einem bestimmten Umfang eine Notwendigkeit aller Transportunternehmungen mit regelmässigem Verkehrsangebot.
Zur Belastung und damit zur gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung wird die Tarifpflicht erst dort, wo sie der Ausgestaltung der Tarife nicht mehr genügend Flexibilität lässt und ausserdem zu betriebswirtschaftlich nicht mehr zu begründenden Vergünstigungen führt.
Wollte man Art. 11, Abs. 2 des Transportgesetzes, wonach Tarife, soweit gleiche Umstände vorliegen, für jedermann gleich sein sollen, oekonomisch auslegen, brauchten die Bahnen wohl in vielen Fällen keine Tarife aufzustellen und zu veröffentlichen. Diese würden sich mehr oder weniger spontan als Funktion von Angebot und Nachfrage ergeben. Für den Personenverkehr mag dies illusorisch erscheinen, hat aber für den Güterverkehr ohne Zweifel eine gewisse Bedeutung. Vorläufig ist aber die Bahn noch an ihre veröffentlichten Tarife gebunden, während das private Transportgewerbe unter Berücksichtigung der momentanen individuellen Situation seine Transportpreise spontan festsetzen und den Bahntarif als "Orientierungshilfe" verwenden kann.
Auch die Bestimmung im TG Art. 14 3), wonach die Tarife gegenüber jedermann, welcher ihre Bedingungen erfüllt, in gleicher Weise angewendet werden müssen, wird in bestimmten Situationen zu einer Belastung. Diese verpflichtende Gleichbehandlung der

---

1) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 5

2) Bundesgesetz über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen vom 11. März 1948, Stand 1. Oktober 1973, Art. 10 (Zit. Transportgesetz, TG)

3) Vgl. Transportgesetz, a.a.O., Art. 14

Bahnkunden schliesst die Berücksichtigung der "Bahntreue" und damit die Gewährung eines entsprechenden Rabatts aus.
Was die Ausgestaltung der Tarife anbelangt, verpflichtet das Bundesbahngesetz die Bundesbahnen, bei der Tarifgestaltung im Rahmen ihrer finanziellen Mittel auf die volkswirtschaftlichen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen 1).
Das heutige Tarifsystem hat sich als historische Entwicklung aus der Einflussnahme von Behörden und Verkehrsnachfragern ergeben und ruht im wesentlichen auf drei Stützen, welche den Verkehrslastenausgleich begründen. Darunter fällt einmal der Ausgleich zwischen den verschiedenen Strecken (verkehrsmässig und topografisch), welche trotz unterschiedlicher Selbstkosten im Tarif gleich belastet werden. Dann ist der Ausgleich zwischen kurzen und langen Entfernungen zu nennen, welcher zu einem kostenmässig nur bedingt begründeten Staffeltarif führt (Distanzausgleich). Die dritte Stütze bildet der Ausgleich bei der Tarifierung hoch- und geringwertiger Güter sowie im Personenverkehr bei den Normal- und Spezialtaxen, welche nur zum Teil kostenmässig begründet sind, daneben aber vor allem das Argument der finanziellen Belastbarkeit des Bahnbenutzers berücksichtigen (Wertausgleich).

1.232 Uebrige gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

Sie werden im Eisenbahngesetz bezeichnet als solche tarifarische und betriebliche Massnahmen, "die in besonderer Weise volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen Rech-

---

1) Vgl. Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, vom 23. Juni 1944, Stand 1. Januar 1973, Art. 3 (Zit. SBB-Gesetz)

nung tragen, insofern es sich um Leistungen handelt, die eine Bahnunternehmung bei kaufmännischer 1) Geschäftsführung ohne entsprechenden Ausgleich nicht übernehmen könnte" 2).
Hier zugeordnet werden also Tatbestände, welche durch einzelne Grundpflichten nicht oder nur teilweise erfasst werden können. Ablehnung einer Streckenschliessung, einer Tariferhöhung, einer Stationsschliessung durch die Aufsichtbehörden mögen als Beispiel für solche gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen dienen und dabei auch zeigen, wie einzelne Grundpflichten ebenfalls mehr oder weniger tangiert werden 3).
Oft ist es jedoch schwierig, wenn nicht gar unmöglich, einzelne Tatbestände zwingend einer bestimmten Grundpflicht zuzuordnen. Es wurde auch schon die Meinung vertreten, solche "übrige gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen" seien alle abgegoltenen Einzeltatbestände. Eine begriffliche Aufstellung dieser übrigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ist jedenfalls bisher nicht erfolgt.

1.24 Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen als Merkmale des öffentlichen Verkehrs

Ueber die Beziehungen zwischen dem Wesen des öffentlichen Verkehrs und den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen herrscht keine Einigkeit in der Fachliteratur. Während für einzelne

---

1) Wir erachten den Begriff "kaufmännische Geschäftsführung" in diesem Zusammenhang als nicht geeignet, da wir mit Konow (vgl. Konow, K.O., Gemeinwirtschaftlichkeit als Aufgabe, in: DB Deine Bahn, Heft 3, 1975, S. 132) der Ansicht sind, dass sich gemeinwirtschaftliches und kaufmännisches oder unternehmerisches Handeln nicht generell ausschliessen.

2) Eisenbahngesetz a.a.O. Art. 50

3) Vgl. Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 6

Autoren - so für Thiemeyer - "die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen Wesensmerkmale öffentlicher Verkehrsbedienung" 1) sind, lehnen andere - so Meyer 2) - eine Definition des öffentlichen Verkehrs durch die Grundpflichten als konstituierende Merkmale ab.

Wenn der öffentliche Verkehr als gewerbsmässiger, regelmässiger und vor allem als jedermann zugänglicher Verkehr definiert wird, ist eine absolute Verknüpfung des öffentlichen Verkehrs mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen offensichtlich nicht gerechtfertigt. Die Meinungsdifferenzen dürften deshalb vor allem darauf zurückzuführen sein, dass öffentlicher Verkehr fast immer mit solchen Verpflichtungen belastet war und auch heute noch vielfach ist. Eine Einschränkung oder Aufgabe einzelner Grundpflichten stellt jedoch den öffentlichen Verkehr nicht grundsätzlich in Frage. Dies einerseits, weil die in der Praxis vorgenommenen diesbezüglichen Beschränkungen der Auflagen den öffentlichen Verkehr nicht in seiner Existenz gefährden konnten und andererseits, weil die Verpflichtungen von den Bahnen zum Teil ein Verhalten abfordern, welches sich aus technisch-ökonomischen Erwägungen ohnehin aufdrängen würde.

Aus diesen Gründen werden die Bahnen bestimmten Verpflichtungen ohnehin immer nachkommen müssen, sodass die aufgeworfene Frage mehr akademischer Art ist.

---

1) Thiemeyer, Th., Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Hamburg 1975, S. 52

2) Vgl. Meyer, H.R., Ein Vorschlag für eine wichtige Korrektur der Eisenbahngesetzgebung, in: Internat. Transportzeitschrift, 38.Jg. (1977), Nr. 45, S. 5515

1.3 Unternehmungsfremde Lasten und Vorteile

1.31 Unternehmungsfremde Lasten

Gemäss Eisenbahngesetz sind unternehmungsfremde Lasten "Aufwendungen, die mit der Aufgabe der Eisenbahn als öffentlicher Verkehrsdienst in keinem Zusammenhang stehen" 1). Es geht dabei um Belastungen, welche neben den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen existieren, jedoch nicht aus vorwiegend verkehrspolitischen Gründen auferlegt wurden, sondern nach der Frage der Tragbarkeit.

1.311 Verzinsung des Fehlbetrages der Pensions- und Hilfskasse (PHK).

"Es handelt sich hier um die Verzinsung eines Teils des versicherungstechnischen Defizits der Pensions- und Hilfskasse (PHK) der Bundesbahnen" 2). Diese Last entstand mit den ungedeckten Eintrittsdefiziten der Pensionskassen bei der Verstaatlichung der vier grossen Privatbahnen (ohne Gotthardbahn) sowie dem Einkauf neuer Personalkategorien und der Verbesserung der Leistungen ohne entsprechende Beteiligung der Versicherten. Ein Gutachten zuhanden des Vorstehers des EVED verneint allerdings das Vorliegen einer unternehmungsfremden Last: "Zusammenfassend ist ... festzustellen, dass der Ausbau der Leistungen der PHK seit 1907 im Zeichen einer fortschrittlichen Personalpolitik steht, wie sie dem Gemeinwesen auch im Hinblick auf das Personal seiner öffentlichen Anstalten aufgegeben ist. Dagegen liesse sich nicht mit guten Gründen geltend machen, die Vermehrung der Sozialleistungen sei über das Mass vertretbarer Personalpolitik hinausgegangen und damit zum Grund einer 'bahnfremden Last' geworden" 3). In diesem Sinne

---

1) Eisenbahngesetz, a.a.O. Art. 52

2) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 19

3) Alder, A. und Probst, R., Gutachten an den Vorsteher des Eidg. Post- und Eisenbahndepartementes, Herrn Bundesrat Lepori, über die Frage der Anerkennung des Defizits der PHK als betriebsfremde Last; Bern, 24. April 1959, S. 57

wird vom vorliegenden Gutachten in der Schlussfolgerung "die Verzinsung des versicherungstechnischen Defizits der Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen ... nicht als unternehmungsfremde Last im Sinne des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 betrachtet" 1).

1.312 Die SBB als Auftraggeber

"Die Bundesbahnen können sich in bezug auf die Vergebung von Anschaffungen nicht gleich verhalten wie eine private Unternehmung. Die daraus entstehende Belastung ergibt sich aus dem ... Zwang zur Berücksichtigung nationaler Unternehmungen und aus gewissen Nachteilen, die eine öffentliche Unternehmung in bezug auf die Preise zu tragen hat" 2). Der Umfang dieser Last ist jedoch unklar, zumal kein gesetzlicher Zwang zur Berücksichtigung einheimischer Produktion besteht und im Zusammenhang mit EG-Abkommen auch nicht mehr vertretbar wäre. So kann denn auch zahlenmässig der Umfang dieser Belastung nicht angegeben werden.

1.313 Betriebs-, Arbeits- und Sozialbedingungen

Aufgrund gesetzlicher Bestimmungen sind die Bundesbahnen teilweise andern Betriebs-, Arbeits- und Sozialbedingungen unterworfen als ihre Konkurrenten. Dies betrifft insbesondere die Arbeitszeit, die Ferienregelung und das Lohnniveau. Durch die nur schwer vergleichbare Tätigkeit von privaten und öffentlichen Transportunternehmungen wird die konkrete Bezeichnung dieser betriebsfremden Lasten der SBB praktisch unmöglich. Auch eine allenfalls in Frage kommende Benachteiligung durch den Beamtenstatus eines Teils ihres Personals mit allen diesbezüglichen Konsequenzen (Entlassung bei Rezession kaum möglich oder zumindest erschwert, Lohnkürzungen können nicht von der Unternehmung selbst beschlossen werden etc.) ist bestenfalls zu schätzen.

---

1) Alder,A. und Probst,R., Gutachten über die Frage der Anerkennung des Defizits der PHK als betriebsfremde Last, a.a.O., S. 59

2) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 20

Nicht zulässig ist unseres Erachtens allerdings die Anführung der Wegekosten, wie dies die Abgeltungsbotschaft tut mit der Begründung, die SBB hätten im Gegensatz zum gewerbsmässigen Strassentransportunternehmen sämtliche Wegekosten alleine zu tragen 1). Ohne näher auf diese Behauptung einzutreten scheint es uns doch vermessen, bei Wegekosten der Bahn von "betriebsfremden Lasten" zu sprechen, da doch ohne Zweifel die Schiene mit dem Eisenbahnbetrieb untrennbar verbunden ist und überhaupt sein Wesen ausmacht.

1.32 Unternehmungsfremde Vorteile

1.321 Steuerbefreiung

Gemäss SBB-Gesetz 2) sind die Bundesbahnen praktisch von jeder Besteuerung durch Kantone und Gemeinden und als Teil der Bundesverwaltung konsequenterweise auch von Bundessteuern befreit. Dieser Vorteil wird bei einem Rechnungsabschluss ohne Reinertrag, was in den vergangenen Jahren der Fall war, mit 9 Millionen Franken angegeben 3).

1.322 Militärdienstbefreiung

Unentbehrliche Beamte und Angestellte bedeutsamer öffentlicher Verkehrsanstalten werden vom Militärdienst freigestellt. Die dadurch bedingte Vorteilsanrechnung wird nach zwei verschiedenen Methoden vorgenommen. Die erste Variante berechnet die hypothetische Belastung, welche sich bei Dienstleistungen des SBB-Personals in normalen Einheiten ergeben würde; die zweite geht davon aus, dass die Bundesbahnen für den Militärdienst besondere Einheiten gemäss den betrieblichen Möglichkeiten bilden würden. Dementsprechend sind auch die unternehmungs-

---

1) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 20

2) Vgl. SBB-Gesetz, a.a.O., Art. 6, Abs. 1

3) Es wäre wünschenswert, wenn diese Steuerprivilegien (incl. Vermögenssteuern) von unabhängiger Seite (z.B. Eidg. Steuerverwaltung) erhoben würden.

fremden Vorteile der heutigen Situation, gemessen an der zweiten Variante, geringer als bei Variante eins. Nach den Angaben der Abgeltungsbotschaft der SBB werden sie mit 4 resp. 9 Millionen Franken angegeben 1).

1.323 Streikverbot

Das Streikverbot wurde bereits 1927 im Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten 2) festgelegt. Da jedoch auch die Privatwirtschaft durch vertragliche Regelung den Streik mehr oder weniger verhindern kann, ist es fraglich, inwieweit das Streikverbot einen Vorteil darstellt. Je nach der Lage des Arbeitsmarktes wird seine Bedeutung varieren.

1.324 Begünstigung bei der Kapital- und Geldbeschaffung sowie Zinsbefreiung

Da den Bundesbahnen die eigene Rechtspersönlichkeit fehlt, sind ihre Schulden unmittelbare Bundesschulden. Dies ermöglicht ihnen, im Vergleich zur Privatwirtschaft, zu günstigeren Konditionen den Fremdkapitalbedarf zu decken, denn der Bund selbst legt die Anleihen auf und kann dank der gebotenen Sicherheiten mit einem etwa ½ % niedrigeren Zinssatz rechnen. Neben diesem Zinsvorteil ist aber auch zu berücksichtigen, dass die Bundesbahnen nur so überhaupt in der Lage sind, trotz ihrer prekären finanziellen Situation sich notwendige Mittel beschaffen zu können. Trotz gewaltiger Defizite, Schulden und Nichtverzinsung des Dotationskapitals Kredit zu erhalten, bedeutet eine eindeutige Besserstellung gegenüber Unternehmungen der Privatwirtschaft, welche jedoch nicht finanziell eindeutig bewertet werden kann.

---

1) Vgl. Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 21

2) Vgl. Bundesgesetz über das Dienstverhältnis der Bundesbeamten vom 30. Juni 1927, Art. 27

1.4 Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in der Eisenbahnkonzession der Privatbahnen

Da die Privatbahnen trotz ihrer Bezeichnung weitgehend im Besitz der öffentlichen Hand und damit öffentliche Verkehrsmittel sind, sind ihnen ebenfalls gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt worden, allerdings durch andere Gebietskörperschaften. Wie die Bundesbahnen unterstehen auch die Privatbahnen dem Eisenbahngesetz, doch wird im Privatbahnbereich die spezielle Gesetzgebung nicht durch das SBB-Gesetz geregelt, sondern durch die einzelne Konzession.
Privatbahnen, meist als Nebenbahnen klassiert, erzielen auf Grund eines wesentlich geringeren Verkehrsaufkommens im allgemeinen auch bedeutend geringere Erträge als die SBB. Dies und die begrenzte Finanzkraft der als Träger der Privatbahnen beanspruchten Gemeinden und Kantone rechtfertigen es, diesen Bahnen neben der rechtlichen auch eine wirtschaftliche Sonderstellung einzuräumen. Diese besteht zum einen darin, dass in den einzelnen Konzessionen besser auf die individuelle Situation der Bahn und ihrer Benützer eingegangen wird, zum andern aber gesteht das Eisenbahngesetz selbst den Privatbahnen einen grösseren Handlungsraum zu, indem ihnen eher eine Aenderung der konzessionsgemässen Pflichten zugestanden wird als den Bundesbahnen. "Rechtfertigen es eine Notlage oder andere wichtige Gründe, so kann der Bundesrat der konzessionierten Bahnunternehmung Erleichterungen gegenüber den ihr nach Gesetz und Konzession obliegenden Verpflichtungen einräumen" 1).
Eine Aenderung der Betriebsweise wird den Privatbahnen eher zugestanden als den Bundesbahnen. Zwar sind die Grundpflichten auch den Privatbahnen auferlegt, doch werden im einzelnen Fall geringere Ansprüche an ihren Betrieb und ihre Leistungen gestellt. Dies ändert allerdings nichts daran, dass die Belastung der Privatbahnen durch gemeinwirtschaftliche Verpflich-

---

1) Eisenbahngesetz, a.a.O. Art. 8, Abs. 1

tungen gemessen an ihrer Finanzkraft kaum geringer ist als bei den Bundesbahnen; nur in Ausnahmefällen erreicht eine private Bahngesellschaft die Eigenwirtschaftlichkeit.
Wenn sich Privatbahnen vehement gegen eine sich aufdrängende Aenderung der Betriebsweise wehren, sind die Gründe meist emotionaler und traditionaler Art und weniger wirtschaftlich begründet. Am Beispiel des Stückgutverkehrs, welcher für die SBB lediglich Mitläuferverkehr, für Privatbahnen jedoch wichtige Einnahmequelle ist, hat sich jedoch die mögliche unterschiedliche Interessenlage von Privat- und Bundesbahnen auch bezüglich der Grundpflichten gezeigt 1). Die bei den Bundesbahnen aufzuzeigenden Probleme stellen sich deshalb bei Privatbahnen in ähnlicher Weise.

1.5 Der Abgeltungsbegriff

In einem Begriffskatalog wird die Abgeltung als "finanzieller Beitrag der öffentlichen Hand zum globalen Ausgleich von Auflagen, die nach kaufmännischer Geschäftsführung nicht ohne Entgelt erfüllt werden können" 2). Der grundsätzliche Anspruch der Bahnen und damit auch der SBB wurde erstmals im Eisenbahngesetz von 1957 festgelegt: "Der Bund entschädigt ... die schweizerischen Bahnunternehmungen des allgemeinen Verkehrs für die finanziellen Nachteile aus den ihnen durch Gesetz und Konzession oder in anderer Weise auferlegten gemeinwirtschaftlichen Leistungen und unternehmungsfremden Lasten. Unternehmungsfremde Vorteile sind in Rechnung zu stellen" 3).

---

1) Gemeint ist die Beförderungspflicht bezüglich Stückgutverkehr.

2) Vorberatender Ausschuss der Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, Begriffskatalog, Arbeitsunterlage Nr. 1, Bern, Dezember 1971

3) Eisenbahngesetz, a.a.O., Art. 49

Da jedoch noch davon ausgegangen wird, dass sich die unternehmungsfremden Lasten und Vorteile der SBB wertmässig ungefähr entsprechen, werden der Berechnung ausschliesslich die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zugrundegelegt: "Der Bund entschädigt die Schweizerischen Bundesbahnen für ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch jährliche Vergütung der ungedeckten Kosten des Berufs- und Schülerverkehrs sowie des Stückgutverkehrs. Ungedeckte Kosten des Berufs- und Schülerverkehrs sowie des Stückgutverkehrs sind die entsprechenden Fehlbeträge in der Transportkostenrechnung der Schweizerischen Bundesbahnen. Davon sind die Fixkosten der beiden Verkehrsarten und der Akquisitionswert des Stückgutverkehrs für den Wagenladungsverkehr in Abzug zu bringen" 1).
Diese Verkehrsarten wurden deshalb als Basis für die Berechnung der Abgeltung gewählt, weil sie zu den bedeutsamsten Faktoren der SBB-Rechnung und speziell der Verlustseite gehören. Ausserdem scheint eine Berechnung der einzelnen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unmöglich, sodass diese Behelfslösung gewählt wurde. Die geltende Abgeltungslösung soll jedoch nicht einfach den Fehlbetrag aus diesen genannten Verlustquellen ausgleichen (das wäre nach dem aufgezeichneten Berechnungsmodus gar nicht möglich), sondern die Erhaltung dieses speziellen Leistungsangebots in Form dieser Verkehrsarten ermöglichen.
Es fehlt nicht an kritischen Stimmen zu diesem Abgeltungsmodus. Bezweifelt werden einmal die von der Transportkostenrechnung gelieferten Grundlagen. Es stelle sich die "wesentliche Frage, ob die SBB die Berechnung ihrer Belastungen aus den gemeinwirtschaftlichen Leistungen auf ihre Transportkostenrechnung abstützen dürfen, die eine Vollkostenrechnung ist" 2).

---

1) Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, vom 11. März 1971, Art. 1, Abs. 1 und 2

2) Dirlewanger, Hans, Bemerkungen zur Abgeltungsbotschaft, Bern, 28. Okt. 1970, S. 20

Die Transportkostenrechnung wurde nicht im Hinblick auf die Abgeltungsfrage geschaffen und ist zur Lösung derselben deshalb auch nur bedingt geeignet. Zum andern wird aber auch die geltende Abgeltungsregelung an sich in Frage gestellt. Die Bahnseite stellt das bestehende Konzept in Frage, weil es der finanziellen Situation nicht mehr gerecht werde. Weitgehende Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass die für die Abgeltungsberechnung gewählten Verkehrsarten zu wenig repräsentativ und diese Lösung dementsprechend nur behelfsmässig ist.

2 Historische Entwicklung und Begründung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen

2.1 Die Zeit der kantonalen Konzessionen

Als 1847 mit der Linie Zürich-Baden die erste Eisenbahn auf helvetischem Boden entstand, fehlte die entsprechende Gesetzgebung auf eidgenössischer Ebene. Der Bundesstaat und seine Verfassung sollten erst ein Jahr später angenommen werden, und so waren dementsprechend die dem Staatenbund zugewiesenen Aufgaben noch gering. Sehr bald wurde jedoch das Eisenbahnwesen zu einer zentralen Aufgabe des neuen Bundesstaates und bereits 1849 befasste sich der Bundesrat mit einem Plan für ein schweizerisches Eisenbahnnetz, einem Gesetzesentwurf über die Enteignung von Privatrechten sowie der Beteiligungsmöglichkeit des Bundes bei der Entwicklung des Netzes unter Festsetzung der Bedingungen für die Erteilung von Konzessionen an Privatunternehmungen. Mit der Durchführung dieser Aufgaben wurde ein 'technisches Eisenbahnbureau' betraut, welches dem damaligen Post- und Baudepartement angegliedert wurde 1).

---

1) Vgl. Haenni, Josef, Das Eidgenössische Post- und Eisenbahndepartement, in: Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen, Bd. I, Frauenfeld 1947, S. 181 ff

1852 trat das 'Bundesgesetz über die Erstellung und den Betrieb von Eisenbahnen auf dem Gebiete der Eidgenossenschaft' in Kraft, welches das Konzessionsrecht den Kantonen zuwies und den Bau von Eisenbahnen der privaten Initiative überliess. Verfassungsmässige Grundlage dazu und damit Ausgangspunkt für die gesamte Eisenbahngesetzgebung des Bundes war Artikel 21, Abs. 1 der Bundesverfassung von 1848:

> "Dem Bund steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils derselben, auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen."

In Absatz 3 des gleichen Artikels wurde dem Bund das Recht zugesprochen, die Errichtung von öffentlichen Werken zu untersagen, welche militärische Interessen der Eidgenossenschaft verletzen würden. Offensichtlich hatte man dabei an die Eisenbahnen gedacht.

Die Bundesversammlung behielt sich zwar die Genehmigung der Konzessionen vor, Kriterium dafür war jedoch vorwiegend die erwähnte Verhinderung von militärischen Interessenverletzungen. Bundesgesetzliche Konzessionsauflagen waren die unentgeltliche Beförderung von Postsachen, die unentgeltliche Zulassung des Baus von Telegrafenlinien entlang den Bahnlinien, reduzierte Fahrpreise für Militärtransporte, technische Einheitsvorschriften (Spurweite), Fristeneinhaltung, Zulassung des Anschlusses anderer Unternehmungen und Rückkaufsvorbehalt 1).

Der Bund sah seine Aufgabe damals vor allem darin, den Bahngesellschaften entgegenzukommen, um so das Entstehen möglichst vieler Bahnen zu gewährleisten 2).

---

1) Vgl. BG über den Betrieb von Eisenbahnen im Gebiete der Eidgenossenschaft vom 28. Heumonat 1852

2) Vgl. Bauer, Hans, Die Geschichte der schweizerischen Eisenbahnen, in: Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen, Bd. I, a.a.O. S. 67 ff

Dazu dienten zum einen das 1850 verabschiedete 'Bundesgesetz betreffend die Verbindlichkeit zur Abtretung von Privatrechten', das sog. Expropriationsgesetz, zum andern das im Eisenbahngesetz verankerte Zollprivileg beim Import von Gegenständen für den Eisenbahnbau. Die Gegenleistungen, welche sich der Bund durch das Eisenbahngesetz zusicherte, waren demgegenüber relativ unbedeutend, zumal die von den Eisenbahnen zu erbringenden unentgeltlichen Leistungen nichts anderes als die Entschädigung für die Ueberlassung des ins Postregal fallenden regelmässigen Personentransportes waren 1).

Dadurch dass das Eisenbahnwesen praktisch den Kantonen überlassen blieb, wurde ihnen auch die Durchsetzung wirtschaftlicher und sozialer Interessen ermöglicht. Allerdings waren auch sie bestrebt, die Privatinitiative beim Eisenbahnbau möglichst zu fördern, woraus sich die in fast allen Konzessionen enthaltenen Vorzugs- und Ausschlussrechte erklären lassen. Dies führte zu einer kaum gerechtfertigten faktischen Monopolstellung der zuerst entstandenen Eisenbahngesellschaften.

Von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bahnen im heutigen Sinne war in den Anfängen des Eisenbahnwesens wenig zu sehen. So legte die 'Konzession zu Gunsten des Eisenbahnausschusses in Brugg zuhanden einer zu bildenden Aktiengesellschaft, für den Bau einer Eisenbahn von Brugg durch den Norden des Kantons Aargau nach Basel (vom 22. Jänner 1853)' folgende Verpflichtungen fest:

"Art. 23 Die Gesellschaft ist verpflichtet, eine wenigstens zweimal tägliche Kommunikation für Reisende zwischen den Endpunkten der Bahn zu unterhalten. Jeder Personenzug soll eine hinreichende Anzahl Wagen aller Klassen zur Beförderung aller sich meldenden Personen enthalten.

...

---

1) Vgl. Volmar, Fritz, Die Anfänge des Eisenbahnwesens im schweizerischen Bundesstaate, Bern 1904, S. 139

Art. 29 Die Taxen sollen überall und für Jedermann gleichmässig berechnet werden.
Die Eisenbahnverwaltung darf Niemand einen Vorzug einräumen, den sie nicht unter gleichen Umständen allen Andern gestattet.

Art. 30 Jede Aenderung am Tarif ... soll eine gehörige Veröffentlichung bekommen,... mindestens vierzehn Tage vor ihrem Inkrafttreten."

Im weiteren wurden die Maximaltaxen festgelegt, die Transportgeschwindigkeiten für Personen und Güter geregelt und der Anschluss an andere Eisenbahnunternehmungen vorgeschrieben.
Bis zum Jahre 1872, als auf Grund des zweiten Eisenbahngesetzes die Konzessionen nach einem einheitlichen Schema - der Normalkonzession - gestaltet wurden, wichen diese inhaltlich recht stark voneinander ab. Der Grund für diese mangelnde Einheitlichkeit ergab sich daraus, dass die Kantone der Westschweiz die Eisenbahnkonzession mehr denjenigen von Frankreich anpassten, während die Kantone der deutschsprachigen Schweiz sich eher an Deutschland und Oesterreich orientierten 1).

2.2 Die Eisenbahnhoheit des Bundes

Das Unvermögen der Kantone, öffentliche Interessen gegenüber den mächtigen Eisenbahngesellschaften im erforderlichen Mass durchzusetzen sowie die ungleiche Behandlung der verschiedenen Bahngesellschaften führten schliesslich zum Eisenbahngesetz von 1872 und damit zur Eisenbahnhoheit des Bundes. In konsequenter Weise wurden die Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vertauscht und führten damit zu einer verstärkten Zentralisierung unter Bestätigung des Privatbahnprinzips. Zusätzlich wurde für die gesetzgeberische Tätigkeit des Bundes auf

---

1) Vgl. Staeblin, Karl, Die Eisenbahnkonzession nach schweizerischem Recht, Diss. Zürich 1938, gedr. Affoltern, S. 217

diesem Gebiete eine bessere Grundlage geschaffen durch Art. 26 der revidierten Bundesverfassung von 1874, welche die Gesetzgebung über den Bau und Betrieb von Eisenbahnen ausdrücklich und generell als Bundessache erklärt. In Verbindung mit der 1873 erstmals angewandten Normalkonzession und dem Transportgesetz von 1875 1) wurden die Auflagen der Bahnen vereinheitlicht. Eine Fahrplanpflicht wurde im neuen Eisenbahngesetz explizit formuliert:

> "Die Fahrtenpläne, sowie jede Aenderung derselben, sind wenigstens 14 Tage vor ihrer Inkraftsetzung dem eidgenössischen Postdepartement und den Kantonsregierungen zur Kenntnis zu bringen und vor Inkraftsetzung zu publizieren.
>
> Die Eisenbahnverwaltungen sind verpflichtet, die für den durchgehenden Verkehr und zur Herstellung ineinandergreifender Fahrtenpläne nötigen Personenzüge mit entsprechender Fahrgeschwindigkeit einzuführen..." 2).

Auch die übrigen drei der heute als Grundpflichten bezeichneten Auflagen waren damals wenigstens in den Ansätzen zu erkennen. Beförderungspflicht und Tarifordnung wurden im Eisenbahngesetz und im Transportgesetz von 1875 festgelegt.
Die Beförderungspflicht wurde wie folgt umschrieben:

> "Jede vom Bund konzedierte Eisenbahn, welche dem Publikum zur Benutzung für den Personen- und Gütertransport eröffnet ist, ist gehalten, die bei ihr nachgesuchte Beförderung von Personen oder Gütern auf ihrer Transportstrecke und zur Weiterbeförderung auf schweizerischen, sowie ausländischen Bahnen, mit denen sie im Verkehre steht, anzunehmen und auszuführen, soweit die Beförderung nicht dem Gesetze über das Postregal zuwider ist" 3).

---

1) Vgl. Bundesgesetz betreffend den Transport auf Eisenbahnen (vom 20. März 1875)

2) Bundesgesetz über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen auf dem Gebiete der schweizerischen Eidgenossenschaft (vom 23. Christmonat 1872), Art. 33

3) Bundesgesetz betreffend den Transport auf Eisenbahnen (vom 20. März 1875), Art. 1

Die Betriebspflicht blieb Bestandteil der jeweiligen Konzession. Doch noch immer stand die Förderung des Eisenbahnbaus im Vordergrund und die Monopolstellung der Bahngesellschaften blieb dadurch weitgehend erhalten. Ausser der Vereinheitlichung der Konzessionsinhalte war wenig Konkretes zugunsten der öffentlichen Interessen erreicht worden. Klagen über die Vernachlässigung berechtigter Transportbedürfnisse und ungenügende Erfüllung der konzessionsgemässen Pflichten häuften sich und führten damit zwangsläufig zur Verstaatlichungsidee. Als Begründung wurde unter anderem folgendes aufgeführt: "Infolge des unentgeltlichen Heimfalls der Bahnen oder der sukzessiven Amortisation des Kapitals aus dem Bahnertrage selbst werden diese Staaten (alle Nachbarländer) in die Möglichkeit gesetzt, dem Publikum die Benutzung der Eisenbahnen viel wohlfeiler zu gestatten, als da, wo die Amortisation des Anlagekapitals nicht stattfindet. Wenn wir hierin nicht gleichen Schritt mit dem Ausland halten, so wird aller Transport in der Schweiz teurer sein als auswärts; unsere Bahnen werden gleichsam mit einem Weggeld belegt bleiben, während im Ausland dieselben frei sind. Wie nachteilig dies auf unsere Industrie, ja auf unsere ganze volkswirtschaftliche Produktion einwirken muss, liegt auf der Hand" 1).
Vom sog. Rückkaufgesetz (Bundesgesetz betreffend den Erwerb und Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen) von 1897 erwartete man endlich die Vereinheitlichung des Betriebs und der Tarife und eine Verbesserung beider, eine sinnvolle Schuldentilgungspolitik und nicht zuletzt Schweizer Bahnen, die auch wirklich der Schweiz gehören. Entscheidend bei diesem neuen Gesetz war, dass nun nicht mehr bloss militärische Gesichtspunkte berücksichtigt werden durften, sondern auch die volkswirtschaftlichen Interessen der Schweiz oder eines Teils derselben einen Rückkauf erfordern konnten 2).

---

1) Bauer,Hans, Die Geschichte der schweizerischen Eisenbahnen, a.a.O. S. 123

2) Vgl. Wiedemann,C.P., Die geschichtliche Entwicklung der schweizerischen Eisenbahngesetzgebung, Zürich 1905, S. 56 f

Auf diesem Wege wurden die fünf Hauptbahnen, nämlich die Jura-Simplon-Bahn, die Schweizerische Zentralbahn, die Schweizerische Nordostbahn, die Vereinigten Schweizerbahnen, die Gotthardbahn sowie einige Nebenlinien verstaatlicht und zu den Schweizerischen Bundesbahnen zusammengefasst. Damit war das Ende des eigentlichen Privatbahnzeitalters besiegelt. Wenn wir dieses halbe Jahrhundert Schweizer Privatbahnen nochmals kurz unter dem Aspekt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen streifen, sind einige Präzisierungen anzubringen. Betrachtet man die einzelnen Konzessionen und die Normalkonzession, so ist man geneigt, von recht bedeutsamen Auflagen zugunsten der Oeffentlichkeit zu sprechen. Fahrplanbestimmungen, Transportpflicht, Höchstansätze der Transportpreise, Leistungen für Post und Militär u.a.m. wurden darin festgelegt. Wenn wir trotzdem nicht von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im heutigen Sinne sprechen, hat dies hauptsächlich zwei Gründe. Einmal werden in den Konzessionen zwar einzelne gemeinwirtschaftliche Leistungen festgelegt, doch von einem eigentlichen System gemeinwirtschaftlicher Bindungen konnte damals nicht gesprochen werden. Diese Systematik und Einheitlichkeit und damit auch eine schwerwiegende Belastung fehlte vor allem deshalb, weil das Netz einer Eisenbahngesellschaft meist verschiedene Kantone durchquerte, und dementsprechend mehrere konzessionserteilende Behörden zuständig waren. Aber auch die finanzielle Situation widerspricht dem Vorhandensein gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Insbesondere in den Anfängen der schweizerischen Privatbahnen wurde keineswegs auf die kaufmännische Gewinnmaximierung zugunsten einer bestmöglichen Verkehrspolitik verzichtet, im Gegenteil. Zur Verstaatlichung war es unter anderem ja gerade deshalb gekommen, weil das Gewinnstreben der Eisenbahngesellschaften und ihrer Kapitalgeber allzustark im Vordergrund stand, das Gemeininteresse jedoch weitgehend unberücksichtigt

blieb durch die vorzugsweise Bedienung gut rentierender Strekken etc. 1).
Wurden trotzdem Leistungen gemeinwirtschaftlicher Art erbracht, so geschah dies aus wettbewerbspolitischen Gründen oder aber als Gegenleistung für die Tangierung des Postregals.

2.3 Die Schweizerischen Bundesbahnen

Mit dem 1898 vom Volk gebilligten Rückkaufgesetz wurde die Schaffung der Schweizerischen Bundesbahnen in die Wege geleitet, und 1902 haben diese den Betrieb der drei zurückgekauften Gesellschaften Schweizerische Zentralbahn, Schweizerische Nordostbahn und Vereinigte Schweizerbahnen übernommen. 1903 folgte der Rückkauf der Jura-Simplon-Bahn und 1909 wurde die Gotthardbahn übernommen.
Obwohl auch die Bundesbahnen in ihrer Geschäftsführung auf das wirtschaftliche Prinzip verpflichtet wurden, stand doch der Dienst an der Oeffentlichkeit im Vordergrund. Statt Verfolgung kaufmännischer Gewinnziele erwartete man von ihnen die Deckung volkswirtschaftlicher Ansprüche und verschiedenster allgemeiner Interessen.
Erstes Ergebnis dieser Erwartungen war das 1901 geschaffene und 1903/1904 in Kraft gesetzte Tarifgesetz, welches eine Vereinheitlichung der Tarife für das gesamte Netz der Bundesbahnen brachte. Gleichzeitig wurden die Fahrleistungen gesteigert, die Nah- und Fernverbindungen verbessert und Nachtschnellzüge eingeführt. Parallel zu dieser eher qualitativen Leistungssteigerung erfolgte auch eine Ausweitung des Netzes. Private Eisenbahngesellschaften hatten im allgemeinen nur zögernd oder überhaupt nicht ihre Anlagen erweitert oder verbessert, um nicht den Gewinn durch Investitionen zu schmälern. Die Schwei-

---

1) Vgl. Kap. 1.22, der Begriff der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen

zerischen Bundesbahnen hingegen stellten ihre Bau- und Betriebspolitik ganz in den Dienst volkswirtschaftlicher und lokaler Bedürfnisse, soweit die finanzielle Lage dies gestattete.
Zur eigentlichen Belastungsprobe der SBB und auch zur Rechtfertigung der Eisenbahnverstaatlichung kam es dann im Ersten Weltkrieg. Die Privatbahnen vor ihrer Ueberführung in öffentlichen Besitz wären zu diesen von den Bundesbahnen erbrachten Leistungen gar nicht in der Lage gewesen. So wurde zwar die Richtigkeit der Eisenbahnverstaatlichung bekräftigt, zugleich deckte der Krieg aber auch organisatorische und strukturelle Mängel auf, was später über die Reorganisierung und Rationalisierung schliesslich zur Sanierung der Bundesbahnen und zur Privatbahnhilfe führte.
Der Krieg und die Nachkriegszeit hatten zu erheblichen Einnahmeausfällen und gleichzeitig zu einer bedeutenden Lastenerweiterung der Bundesbahnen geführt. Solche 'bahnfremde Lasten' waren im wesentlichen: Tarifmassnahmen aus politischen Erwägungen, Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Verzicht auf Personalentlassungen, Transportverbilligungen für Kriegsgefangene und Internierte, Anschaffung von Güterwagen zur Sicherung der Landesverteidigung etc. Von Jahr zu Jahr summierten sich deshalb die Defizite und erreichten bei Kriegsende den Betrag von ca. 130 Mio. Franken. Die Entschädigung im Umfang von 35 Mio. Franken, welche der Bund 1929 an die bahnfremden Lasten und Leistungen entrichtete, konnte die finanzielle Situation auch nicht wesentlich verbessern. Zusätzlich erwuchs der Bahn auch durch das Automobil, welches sich zu einem massgeblichen Verkehrsmittel entwickelt hatte, eine ernstzunehmende Konkurrenz. Das Monopol der Bahn war gebrochen, ihre Lasten hatten sich eher noch vergrössert. Zwei Volksbegehren versuchten erfolglos, dieser Situation zu begegnen, nämlich das 'Volksbegehren zur Entpolitisierung des Bundesbahnen', welches eine vollständige Loslösung der Bundesbahnen von der Bundesverwaltung forderte, und das Verkehrsteilungsgesetz von 1935, das eine wesensgerechtere Zuordnung der Transporte zum

adäquaten Verkehrsmittel im Bereich des gewerbsmässigen Gütertransports verlangte. Nachdem diese Lösungsversuche gescheitert waren und die Bundesbahnen mehr oder weniger permanent in einer Krise steckten, drängte sich 1944 die Sanierung auf. Ein entsprechendes Bundesgesetz stattete die Staatsbahn erstmals mit einem Dotationskapital von 400 Mio. Franken aus und bereinigte ihre Bilanz durch Tilgung der Fehlbeträge und Vornahme der notwendigen Abschreibungen. 1961 wurde das Dotationskapital der SBB über eine Aenderung des Bundesbahngesetzes verdoppelt. Diese zusätzliche Leistung des Bundes im Umfange von 400 Mio. Franken wurde als Entschädigung für bisherige gemeinwirtschaftliche Leistungen der SBB betrachtet. Der grundsätzliche Anspruch der Bundesbahnen auf Abgeltung war mit dem neuen Eisenbahngesetz von 1957 (Art. 49) begründet worden 1).

3 Rechtsgrundlagen und wirtschaftspolitische Funktion

3.1 Heutige Rechtsgrundlagen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen

Der sog. 'Eisenbahnartikel' der Bundesverfassung, Art. 26 BV, weist die Gesetzgebung über Bau und Betrieb von Eisenbahnen dem Bund zu und bildet damit die eigentliche Verfassungsgrundlage der Eisenbahngesetzgebung. Auf diese Basis werden sämtliche Rechtserlasse, welche das Eisenbahnwesen betreffen, abgestützt. Wir werden im folgenden jedoch lediglich jene heranziehen, welche zu den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen eine engere Beziehung haben.

3.11 Das Eisenbahngesetz (EbG)

Es ist das eigentliche Rahmengesetz für das Eisenbahnwesen und gilt für Privatbahnen und Bundesbahnen, sofern nichts anderes bestimmt ist.

---

1) Vgl. Bauer, Hans, Die Geschichte der Schweizerischen Eisenbahnen, in: Ein Jahrhundert Schweizer Bahnen, Bd. I, a.a.O., S. 84 ff

Art. 36 EbG verpflichtet die Bahnunternehmungen zur Führung der für den durchgehenden Verkehr erforderlichen Züge sowie zur Aufstellung von Fahrplänen und bildet damit die Grundlage der Fahrplanpflicht auch für die Bundesbahnen.
Die Fahrpläne haben dabei unter Berücksichtigung der Bedürfnisse des Verkehrs, der Leistungsfähigkeit der Anlagen und eines wirtschaftlichen Betriebs die Anschlüsse zu gewährleisten und zu erleichtern. Beteiligte Bundes- und Kantonsbehörden sind anzuhören 1).

3.12 Das Transportgesetz (TG)

Das 'Bundesgesetz über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen' 2), Transportgesetz genannt, bildet zusammen mit dem Transportreglement 3), welches die tendenziell rascher ändernden Ausführungsvorschriften enthält, das eigentliche Transportrecht der Eisenbahnen. Wir werden uns im folgenden nur mit dem Transportgesetz befassen, welches die grundsätzlichen Fragen regelt.
Die Beförderungspflicht wird im Transportgesetz wie folgt umschrieben:
"Art. 7 [1] Jede Eisenbahn ist in den Schranken der Gesetze, des Transportreglements und der Konzession zur Beförderung verpflichtet, sofern:

---

1) Vgl. EbG, a.a.O., Art. 36

2) Transportgesetz, TG, a.a.O.

3) Reglement über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen vom 1.11.1967
(Zit. Transportreglement, TR)

a. Der Reisende oder der Absender sich den geltenden Beförderungsbedingungen und den sonstigen allgemeinen Anordnungen der Bahn unterzieht;
b. die Beförderung nicht aus Gründen der öffentlichen Ordnung verboten oder eingeschränkt ist;
c. die Gegenstände sich nach der Anlage und dem Betriebe der beteiligten Eisenbahnen zur Beförderung eignen;
d. die Beförderung mit den üblichen, den regelmässigen Bedürfnissen des Verkehrs genügenden Beförderungsmitteln möglich ist;
e. die Beförderung nicht durch Massnahmen verhindert wird, die auf Grund von Artikel 5 getroffen werden;
f. die Beförderung nicht durch Umstände verhindert wird, welche die Eisenbahn nicht abzuwenden und denen sie auch nicht abzuhelfen vermochte.

[2] Der Bundesrat bestimmt, unter welchen weiteren Voraussetzungen betrieblicher Natur die Beförderungspflicht eingeschränkt werden kann. Diese Einschränkungen sind bekanntzugeben.

[3] Verweigert die Eisenbahn die Beförderung unter andern als in den Absätzen 1 und 2 genannten Umständen, so ist sie zum Ersatz des Schadens verpflichtet" 1).

Für den Transport von Gütern ist die Beförderungspflicht weitgehend beschränkt durch die Bestimmung, dass die Eisenbahn nur insoweit zur Annahme von Gütern zur Beförderung verpflichtet ist, als sie diese ohne Verzug befördern kann 2).

---

1) TG,a.a.O., Art. 7
2) TG, Art. 41, Abs. 3

Die Tarifpflicht wird im TG als Grundsatz wie folgt festgehalten:

"Die Eisenbahnen haben für die ihnen nach Gesetz und Konzession obliegenden Verrichtungen Tarife aufzustellen" 1).

Bezüglich Aufsicht und Veröffentlichung gilt:

"Die Tarife und deren Aenderungen sind zu veröffentlichen" 2).

Was den Tarifinhalt und die entsprechende Anwendung anbelangt, wird in Art. 11, Abs. 2 die Tarifgleichheit für jedermann beim Vorliegen gleicher Umstände stipuliert und in Art. 14 die gleichartige Anwendung der Tarife gegenüber jedermann, der ihre Bedingungen erfüllt, festgelegt 3).

3.13 Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB-Gesetz)

Grundsätzlich gilt zwar das Eisenbahngesetz auch für die Bundesbahnen, jedoch stets unter Vorbehalt der eigenen Gesetzgebung über die Schweizerischen Bundesbahnen 4). Die spezielle Gesetzgebung geht der allgemeinen Gesetzgebung des Eisenbahngesetzes vor.

Die Bundesbahnen als Teil der Bundesverwaltung bedürfen konsequenterweise keiner Konzession. An deren Stelle enthält das SBB-Gesetz spezielle Bestimmungen über ihre Verwaltung und ihren Betrieb. Teil 2 des SBB-Gesetzes befasst sich dann mit dem Finanzhaushalt und der Entschuldung. Die derzeit notwendige Sanierung der Bundesbahnen war unter anderem auch ein Grund für die Schaffung des heute geltenden SBB-Gesetzes, mit Hilfe dessen eine nochmalige hohe Verschuldung verhindert werden sollte. Dieser Leitgedanke muss auch bei der Betrachtung

---

1) TG Art. 10

2) TG Art. 12, Abs. 2

3) Vgl. TG Art. 11, Abs. 2 und Art. 14

4) Vgl. EbG Art. 1, Abs. 3

des ersten Teils des Gesetzes berücksichtigt werden.
Wie bereits erwähnt, gehören die Bundesbahnen nicht zu den konzessionierten Bahnen, weshalb die Grundlage für ihre Betriebspflicht nicht aus dem Eisenbahngesetz abgeleitet werden kann 1), sondern in den folgenden, allgemeinen Bestimmungen des SBB-Gesetzes enthalten ist:

"Die Bundesbahnen sind nach gesunden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten und zu betreiben. Sie sind dauernd in gutem Zustand zu erhalten und haben sich den Erfordernissen des Verkehrs und den Fortschritten der Technik anzupassen" 2).

"2 Der Bundesrat kann ferner die Bundesbahnen ermächtigen, ihre Betriebsweise zu ändern, um sie den Bedürfnissen des Verkehrs und den Erfordernissen der Volkswirtschaft anzupassen.

3 Die endgültige Stillegung von Eisenbahnlinien bedarf der Zustimmung der Bundesversammlung" 3).

Damit wird das Netz der Bundesbahnen umschrieben, welches dauernd und mit der Bahn zu betreiben ist. Ausnahmen und Aenderungen können durch die genannten Instanzen bewilligt werden.

---

1) Art. 7 EbG: "Solange die Konzession zu Recht besteht, ist der Inhaber der Konzession berechtigt und verpflichtet, die Bahn mit Einschluss der nötigen Hilfsbetriebe entsprechend den Vorschriften der Eisenbahngesetzgebung und der Konzession zu bauen und zu betreiben".

2) SBB-Gesetz, Art. 3, Abs. 2

3) SBB-Gesetz, Art. 4, Abs. 2 und 3

Alle gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bundesbahnen stützen sich letztlich auf Art. 3, Abs. 1 SBB-Gesetz, welcher den Dienst an Volkswirtschaft und Landesverteidigung zu ihrer Aufgabe erklärt. Gleichzeitig werden darin aber auch die Grenzen solcher Auflagen unseres Erachtens klar angezeigt:
"Bei der Tarif- und Fahrplangestaltung haben sie (die Bundesbahnen; der Verf.) auf die volkswirtschaftlichen Bedürfnisse Rücksicht zu nehmen, s o w e i t i h r e f i n a n z i e l l e n M i t t e l e s g e s t a t t e n" 1).
Absatz 2 des Art. 3 SBB-Gesetz fordert dann weiter:

> "Die Bundesbahnen sind nach gesunden betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten und zu betreiben. Sie sind dauernd in gutem Zustand zu erhalten und haben sich den Erfordernissen des Verkehrs und den Fortschritten der Technik anzupassen" 2).

Dass die finanzielle Selbsterhaltung dadurch nicht beeinträchtigt werden darf, stellte eine diesbezügliche bundesrätliche Botschaft unmissverständlich fest:

> "Als erstes Gebot ist die Forderung aufgestellt, dass die Bundesbahnen nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu verwalten und zu betreiben sind. Das Ziel soll demnach sein, dem Aufwand den höchsten Nutzeffekt zu geben... Mit (dieser Forderung) ist die andere, die Auflagen und Einrichtungen der Bundesbahnen dauernd in befriedigendem Zustand zu erhalten, durchaus vereinbar... Weiter geht das Erfordernis, die Bundesbahnen den Bedürfnissen des Verkehrs und den Fortschritten der Technik anzupassen. Die Verwaltung des Unternehmens legt Wert darauf, und wir mit ihr, dass diese Anpassung nur im Rahmen der verfügbaren Mittel erfolgen kann ...3).

---

1) SBB-Gesetz, Art. 3, Absatz 1 (Hervorhebung durch den Verf.)

2) SBB-Gesetz, Art. 3, Absatz 2

3) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen, vom 24. Nov. 1936, S. 101 f

Damit sind auch die diesbezüglichen Grenzen gemeinwirtschaftlicher Auflagen klar gesetzt.

3.2 Wirtschaftspolitische Funktion der Gemeinwirtschaftlichkeit

Das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit im Verkehr, verstanden als Zielfunktion mit beschränkter Gewinnerzielung und bewusster Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Interessen, ist nicht an bestimmte Verkehrsträger, insbesondere nicht an die Eisenbahn, gebunden, sondern stellt ein allgemein einsetzbares Werkzeug der Verkehrspolitik dar. "Wo unternehmerische Freiheit und marktwirtschaftliches Verhalten jedes einzelnen Marktteilnehmers optimale Strukturen entstehen lassen, die keine (oder nur auflösbare) politische und wirtschaftliche Macht erzeugen, ist das gemeinwirtschaftliche Prinzip fehl am Platz. Es ist aber dort diskussionswert, wo derartige Positionen verhindert oder gemildert werden sollen und dort, wo betriebswirtschaftlich sonst legitime Differenzierungen speziell in räumlicher Dimension gesamtwirtschaftliche Schäden oder krass unterschiedliche Entwicklungen induzieren würden" 1). Bestimmte Funktionen des Verkehrs "2) sind nicht gleichzeitig dann immer gesichert, wenn alle Verkehrsunternehmungen ihre betriebswirtschaftlichen Instrumente der Unternehmungspolitik (z.B. Preis- und Investitionspolitik) in der der Unternehmung dienenden Form ausgestalten. Zwar mögen bei marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftssystemen Kartell- und Wettbewerbs-

---

1) Voigt, Fritz, Verkehr, erster Band, 1. Hälfte, Berlin 1973, S. 213

2) Vgl. Voigt Fritz, Verkehr, a.a.O. S. 7 ff. Die drei Funktionen des Verkehrs sind: 1) Dienstleistungen zur Befriedigung von Konsumbedürfnissen, 2) Verkehrsleistungen als immanenter Bestandteil jeder Arbeitsteilung und jedes Marktes, 3) Integration des Staates und der Gesellschaft.

gesetzgebung in andern Wirtschaftszweigen Struktur- und Entwicklungsschäden verhindern können. "Für die Verkehrswirtschaft (als jener Teil der Volkswirtschaft), die ja die Qualität jedes Marktes und die Art der Arbeitsleistung zu beeinflussen vermag, genügen diese Sicherungen (aber) nicht unbedingt und nicht immer" 1). In diesem Sinn ist es durchaus berechtigt, die Gemeinwirtschaftlichkeit als nützliches und sinnvolles Werkzeug zu betrachten. Dies schliesst jedoch keineswegs ein, dass dieses Werkzeug wirklich immer nur dann und dort eingesetzt wurde, wo es erforderlich und tragbar war.

Mit einem systematischen Ausbau der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen hatte man sich in den Anfängen des Eisenbahnwesens gegen die negativen Folgen der Monopolisierungstendenzen gewehrt, sodass "das Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit als Grundprinzip der staatlichen Verkehrspolitik herausgestellt wurde" 2). Obwohl sich die Voraussetzungen für die Bahnen seit dem Aufkommen des Automobil- und Luftverkehrs grundsätzlich geändert hatten, blieben überholte Bindungen erhalten. Ueberholt einerseits, weil kein Monopol mehr die Auflagen zu tragen hilft, andererseits aber auch, weil viele Bindungen als Parameter der Verkehrspolitik kaum mehr grosse Bedeutung haben. Das bedeutet nun nicht, dass das Prinzip als solches überholt ist, sondern lediglich, dass nicht jede bestehende gemeinwirtschaftliche Bindung an sich schon berechtigt ist. Dies gilt es zu beachten, wenn solche Auflagen unter Hinweis auf ihre wirtschaftspolitische Wirkung aufrechterhalten werden. Weil öffentliche Unternehmungen gerne in den Dienst der Wirtschaftspolitik gestellt werden, erwartet man auch vom Instrument "Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen" bedeutende wirtschaftspolitische Erfolge.

---

1) Vgl. Voigt, Fritz, Verkehr Bd. I/1, a.a.O. S. 215

2) Voigt, Fritz, Verkehr Bd. I/1, a.a.O. S. 217

In der Raumordnungspolitik (regionale Strukturpolitik, Regionalpolitik), welche in der interregionalen Verteilung extreme Unterschiede beseitigen und verhindern, sowie ein optimales Wachstum der gesamten Region sichern soll, wird insbesondere den Eisenbahntarifen raumordnungspolitische Bedeutung zugemessen. Einheitliche Tarifierung im Raum, Wert- und Entfernungsstaffel sind dabei wesentliche Bestimmungsfaktoren. Die Möglichkeiten der Tarifpolitik sollten jedoch nicht überschätzt werden. Gestaltung des Schienennetzes und Qualität der Verkehrsbedienung haben insbesondere durch die aufkommende Substitutionskonkurrenz anderer Transportmittel an Bedeutung gewonnen. Ausserdem ist die Effizienz von tarifarischen Massnahmen auf die Siedlungspolitik fraglich. Dem Staat stehen zahlreiche alternative politische Instrumente zur Verfügung, um das Streben einer Region nach Entwicklung zu unterstützen:

" 1. Zurverfügungstellen von Industriegelände und dessen Ausrüstung,
2. Subvention des Baus von Industriegebäuden,
3. Verbesserung der sozialen Infrastruktur, nämlich Schulen, Kulturzentren, usw.,
4. Stimulierung des Wachstums mittels Verlegung von grösseren amtlichen Geschäftsstellen nach diesem Gebiete,
5. Zurverfügungstellung von modernen Arbeiterwohnungen,
6. besondere Steuervergünstigungen, z.B. für Investitionen in diesem Gebiete" 1).

Die meist historisch begründete Unterstützung mittels niedriger Eisenbahntarife ist damit nur eines unter vielen andern möglichen Instrumenten. Die objektive Prüfung jedes Instruments auf Effizienz ist deshalb unbedingt erforderlich. Es besteht sogar die Vermutung, dass nur in Ausnahmefällen die Wahl auf

---

1) De Bruin, M.G., Die künftige finanzielle Behandlung der gemeinwirtschaftlichen und politischen Lasten der Eisenbahnen, in: DB-Schriftenreihe, Folge 14, Hestra-Verlag Darmstadt, 1966, S. 9

die Eisenbahntarife fallen wird 1).

Die Verfolgung konjunkturpolitischer Ziele ist weniger eine Frage gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, als vielmehr eine solche unternehmungsfremder Lasten und damit ein Grundproblem öffentlicher Unternehmungen allgemeiner Art (Kündigungsschutz der Beamten, Lenkung der Materialbeschaffung). Gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen können allenfalls die Konjunkturpolitik indirekt unterstützen durch entsprechende Gestaltung des Verkehrsleistungsangebots und speziell der Tarife. Weitgehende Leistungspflicht öffentlicher Unternehmen und staatliche Konjunkturpolitik können sich jedoch als unvereinbar erweisen, wenn notwendige Erweiterungsinvestitionen aus konjunkturpolitischen Erwägungen zurückgestellt werden.

Die Strukturpolitik (genauer sektorale Strukturpolitik, Branchenstrukturpolitik) kann mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen wie die schon genannte Raumordnungspolitik über die Wert- und Distanzstaffel beeinflusst werden; als spezifisches Instrument von allerdings umstrittener Bedeutung tritt in der Branchenstrukturpolitik die Mengenstaffel hinzu. Nochmals zu nennen ist hier auch die Tarifgestaltung mit ihren auch strukturpolitisch begründbaren Spezial- und Ausnahmetarifen.

Gemeinwirtschaftliche Aktivitäten können als weiteres Ziel die Marktregulierung haben und damit auch die Wettbewerbsbedingungen beeinflussen. Wichtigste Wettbewerbsfunktionen unter dem Aspekt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen dürften dabei die Steuerungsfunktion und die "Gewährleistung einer freiheitlichen Ordnung" sein 2). Allerdings ist auch hier der

---

1) Vgl. Ebenda, S. 9 f

2) Vgl. Thiemeyer, Th., Wirtschaftslehre, a.a.O. S. 91. Als Funktionen des Wettbewerbs werden dabei betrachtet: 1) Steuerungsfunktion, 2) Anreizfunktion, 3) Verteilungsfunktion, 4) 'Gewährleistung einer freiheitlichen Ordnung mit den Subfunktionen Konsumfreiheit/freie Berufswahl und freie Kapitalverwendung/gleiche (formale) Startchancen im Produktionsbereich'.

Effekt umstritten, wenngleich wenigstens ein theoretischer Wert zugestanden wird:

"So können theoretisch gemeinwirtschaftlich orientierte Unternehmungen durch ihr 'Anderssein' den Wettbewerb beleben und marktwirtschaftliche Kräfte zur Selbstheilung, zur raschen Anpassung an neue Marktbedingungen verstärken. Exzesse durch Machtmissbrauch können verhindert oder zumindest verringert werden" 1).

Bei der Betrachtung sozialpolitischer Zielsetzungen ist vorerst klarzustellen, dass "Gemeinwirtschaftlichkeit" mit Sozialpolitik nicht identisch ist, sondern sehr vielseitig einsetzbar ist, wie diese Uebersicht zeigt. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass die besprochenen Wirkungen auch der Sozialpolitik dienen können 2). Sozialpolitische Auswirkungen erwartet man von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen vor allem durch entsprechende Gestaltung der Tarifsysteme, insbesondere bezüglich der Personentarife. Dabei ist jedoch vielfach nicht zu erkennen, ob einzelne Tarife vorwiegend innerbetrieblich (optimale Kapazitätsauslastung, Preiselastizität) oder sozialpolitisch motiviert sind. Auch die übrigen Grundpflichten ergeben einen wenn auch nicht bezifferbaren sozialpolitischen Effekt.

Gemeinwirtschaftlichkeit schliesst die Gewinnerzielung an sich meist aus, im Eisenbahnsektor vor allem als Folge des verloren gegangenen Transportmonopols. Es ist allerdings denkbar, dass Teilbereiche von Verkehrsunternehmungen oder einzelne Unternehmungen selbst einen Gewinn erzielen, diesen jedoch 'gemeinwirtschaftlich' verwenden (beispielsweise zum Ausgleich verlustbringender Teilbereiche oder ganzer Unternehmungen). Im

---

1) Röper, Burkardt, Die Wettbewerbsfunktion gemeinwirtschaftlicher Unternehmungen in Theorie und Praxis, in: G.Rittig/H.-D. Ortlieb (Hrsg.), Gemeinwirtschaft im Wandel der Gesellschaft, Festschrift für Hans Ritschl, Berlin 1972, S.138

2) Sozialpolitik verstanden als Gesamtheit von Massnahmen zur Beseitigung oder Eindämmung von Lebenslagenachteilen bestimmter Gruppen oder Sicherung von in ihrer Lebenslage gefährdeten Gruppen (Vgl. Thiemeyer, Theo, Wirtschaftslehre, a.a.O. S. 100).

allgemeinen wird man in solchen Fällen keine primär fiskalpolitische Zielsetzung annehmen, sodass gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen insgesamt dem Staat eher Mittel entziehen als zukommen lassen.

Wenn auch die gemeinwirtschaftlichen Bindungen in den Dienst der Staatspolitik gestellt werden können und es in der Tat auch werden, so sind Erfolg und Eignung dieses Instruments unterschiedlich. Es steht nicht zum vornherein fest, dass sich die oben erwähnten wirtschaftspolitischen Ziele besser und vor allem billiger verfolgen lassen über den Weg der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen als mit gezielter einsetzbaren Subventionen, Steuererleichterungen und Transferzahlungen 1).

"Es muss immer wieder die Frage gestellt werden, ob nicht anstelle der im allgemeinen global und recht undifferenziert wirkenden Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht vielfach gezielte Einzelbegünstigungen - wie zum Beispiel verkehrsneutrale Förderungsmassnahmen - die gleichen Effekte zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten bewirken können" 2). Gleiche Effizienzüberlegungen, welche allgemein beim Verkehrssystem angestellt werden, haben auch Gültigkeit im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Auflagen resp. ihrer Abgeltung 3). Was die ausgleichende Gerechtigkeit bezüglich der Verkehrsleistungen anbelangt, wird man dies schwerlich ohne gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung erreichen können.

---

1) Wir verstehen hier unter Subventionen unmittelbare, direkte Subventionen an den Subventions-Destinatar und nicht indirekte Subventionen, beispielsweise durch Eisenbahn-Ausnahmetarife.

2) Häusler, U., Die Leistungen der DB für Wirtschaft und Gesellschaft, in: Die Bundesbahn, 53.Jg. (1977), Heft 5, S. 318

3) Vgl. Müller, H., Drude, M., Eigenwirtschaftlichkeit der Eisenbahnen und aktive Sanierung ländlicher Räume - ein Zielkonflikt, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 42.Jg. (1971), Nr. 1/2, S. 162 ff.

Sobald es jedoch um Förderungsmassnahmen geht, stehen die erwähnten Möglichkeiten der direkten Subventionen (meist müssen nämlich auch gemeinwirtschaftlich tätige Bahnen 'subventioniert' werden) und Transferzahlungen zur Verfügung. Sie haben im übrigen den Vorteil, dass sie den Aufwand für Förderungsmassnahmen besser zum Ausdruck bringen als Massnahmen auf dem indirekten Weg 1).

Bei Verpflichtung der Verkehrsunternehmungen zu Eigenwirtschaftlichkeit oder begrenzter Bezuschussung sind der Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele ziemlich klare Grenzen gesetzt. Damit ergibt sich eine Entscheidnotwendigkeit bezüglich der zu verfolgenden Zielsetzungen. Dies zeigt sich auch bei der Tariffestsetzung als wohl bedeutendste gemeinwirtschaftliche Einzelpflicht. "Aus der Natur der Sache, d.h. ausgehend von der raumüberwindenden und raumbestimmenden Funktion der Verkehrsmittel, möchte ich es für angezeigt erachten, den Verkehrstarifen in erster Linie raumpolitische Funktionen zuzuerkennen, produktions- und einkommenspolitische Zielsetzungen dagegen zumindest nur an zweiter Stelle zu verfolgen oder sogar ganz auf sie zu verzichten, wenn daran zu zweifeln ist, ob der Weg über Verkehrspreisermässigungen richtig ist" 2).

Die gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung ist wesensmässig besser geeignet für raumpolitische Aufgaben, welche direkt über ein entsprechendes System erreicht werden kann, als für andere wirtschaftspolitische Zielsetzungen mit nur mittelbarem Zusammenhang zur Art der Verkehrsbedienung.

---

1) Vgl. Napp-Zinn, A.F., Verkehrswissenschaft, a.a.O. S. 136

2) Vgl. Ebenda, S. 138

4 Bedeutung und Inhalt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen aus der Sicht der Beteiligten

Als Beteiligte werden im folgenden die Bundesbahnen selbst betrachtet, welche sich direkt mit gemeinwirtschaftlichen Auflagen konfrontiert sehen als Belastete; dann aber auch die Nachfrager der entsprechenden Verkehrsleistungen. Sie alle sind von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen mehr oder weniger direkt betroffen, sei es als tatsächlich oder nur vermeintlich Belastete, oder sei es als Begünstigte. Mehr indirekt angesprochen sind auch die übrigen Verkehrsträger in allfälligen Konkurrenzsituationen, welche durch eine mit Auflagen belastete Bahn entstehen können. In diesem Kapitel soll nun versucht werden, die Meinungen und Auffassungen der Angesprochenen möglichst umfassend wiederzugeben; die kritische Beurteilung folgt dann am Schluss des Kapitels.

4.1 Aus der Sicht der Bundesbahnen

Wenn wir hier von Meinungen und Auffassungen der Grossunternehmung SBB sprechen, so halten wir uns an Aeusserungen der massgeblichen Stellen, also der Führungsspitze (Generaldirektion, Verwaltungsrat), und an konkrete Resultate einer bestimmten Unternehmungspolitik (z.B. Erfolgsrechnung, Betriebsgebahrung, Tarifsystem, Investitionspolitik), soweit sie diesen Stellen zugeordnet werden kann.

Der Verwaltungsrat der Schweizerischen Bundesbahnen hat sich im Zusammenhang mit der Abgeltungsfrage auch mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen befassen müssen, insbesondere, als es konkret um die Abgeltung der SBB selbst ging. Ausgehend von den einzelnen Grundpflichten (Betriebs-, Fahrplan-, Beförderungs- und Tarifpflicht) - wobei im wesentlichen mit den auch von uns verwendeten Begriffen argumentiert wird - versucht man die Bedeutung der einzelnen Pflichten zu erfassen durch entsprechende Schwerpunktsetzung.

Als wesentlicher Aspekt der Betriebspflicht wird die im Vergleich zu privaten Unternehmungen nicht vorhandene Freiheit aufgeführt, die eigene Unternehmung ganz oder teilweise aufrechtzuerhalten oder aber aufzugeben.
Bei der Fahrplanpflicht wird die Bedeutung vor allem darin gesehen, dass die Bundesbahnen vielfach Fahrplanbegehren der Oeffentlichkeit entsprechen müssten und deshalb der tatsächliche Fahrplan der Bahnen von einem nach rein kaufmännischen Gesichtspunkten aufgestellten abweiche 1).
Das Wesen der Beförderungspflicht sehen die Bundesbahnen in der Pflicht zur Bewältigung der täglichen, wöchentlichen, saisonalen und konjunkturell schwankenden Verkehrsspitzen sowie den daraus sich ergebenden Kapazitätsproblemen. Nach Auffassung des Verwaltungsrates der SBB würde "eine nach kaufmännischen Gesichtspunkten geführte Unternehmung ... solche Ueberkapazitäten nach Möglichkeit vermeiden und ihren Produktionsapparat mehr dem durchschnittlichen Verkehrsvolumen anpassen" 2).
Bei der Tarifpflicht wird vor allem die Berücksichtigung volkswirtschaftlicher und sozialer Gesichtspunkte bei der Tarifgestaltung und Tarifhöhe, sowie die gewährte Mitsprache der Verkehrsinteressenten als Ursache gemeinwirtschaftlicher Leistungen erachtet. Bestandteil des aus den gesetzlichen Bestimmungen resultierenden Tarifsystems sei der Verkehrslastenausgleich mit den Komponenten Wertausgleich, Streckenausgleich und Distanzausgleich.
"Gesamthaft betrachtet wirken sich die mit der Tarifpflicht verbundenen gesetzlichen Auflagen und das Mitspracherecht der Verkehrsinteressenten für Tarifniveau und -struktur für die Bahnen in zweierlei Hinsicht nachteilig aus. Erstens erschwert

---

1) Vgl. Schweizerische Bundesbahnen, Verwaltungsrat, Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, o.O. (Bern), 1969, S. 4

2) Ebenda, S. 5

es die vermehrte Bildung der Tarife nach kaufmännischen Gesichtspunkten und im besonderen ihre bessere Anpassung an die Produktionskosten. Daraus ergibt sich eine direkte Belastung der Erfolgsrechnung. Zweitens erschwert das System des Verkehrslastenausgleichs die Wettbewerbsstellung der Bahnen. Daraus ergibt sich eine indirekte Belastung der Erfolgsrechnung" 1). Neben diesen Grundpflichten werden zusätzlich bestimmte tarifliche und betriebliche Massnahmen mit speziellem volkswirtschaftlichem, sozialem und kulturellem Charakter als Gegenstand gemeinwirtschaftlicher Leistungen betrachtet. Es handelt sich dabei um Einzeltatbestände, welche meist einer oder mehreren Grundpflichten zugeordnet werden könnten. Wer die Abgeltungsbotschaft des Bundesrates vom Juli 1970 2) mit dem hier auszugsweise zitierten Bericht vergleicht, stellt überraschende Aehnlichkeit und sogar weitgehende Identität der Aussagen fest. Im Bericht des Verwaltungsrates fehlen jedoch gewisse Relativierungen der Pflichten, welche in der bundesrätlichen Botschaft gemacht wurden.
In einem Spezialbericht über die Unternehmungsziele der SBB 3) werden als gemeinwirtschaftliche Leistungen mit vollem Abgeltungsanspruch die im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllenden Transportaufgaben gesehen. Auf Grund der nicht-kostendekkenden Tarife spricht man hier vom gesellschaftlichen oder gebundenen Marktbereich (auf dem übrigen Markt - dem privaten oder freien Marktbereich - herrscht unter der Voraussetzung

---

1) Ebenda, S. 6

2) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O

3) Vgl. Schweizerische Bundesbahnen, Geschäftsbericht 1974, Unternehmungsziele der SBB, S. 21 - 32

der Gleichbehandlung aller Verkehrsträger freier Wettbewerb) 1). Als Zielsetzung im Personenverkehr wird dabei festgehalten: "Sozialtarife sollen zur Anwendung gelangen, soweit die Gemeinschaft dies verlangt und eine entsprechende Abgeltung leistet" 2).

In einem Aufsatz zur Abgeltung 3) versucht der damalige Präsident der Generaldirektion der SBB darzustellen, wo und worin gemeinwirtschaftliche Leistungen ihren Ausdruck finden, wo sie zur Geltung kommen. Einen Aspekt sieht er darin, dass öffentliche Verkehrsdienste wie die Eisenbahnen gehalten sind, Transportleistungen anzubieten, welche in bestimmten Fällen Aufwand und Ertrag auseinanderklaffen lassen. Als weiterer Punkt wird die erforderliche Grösse des Verkehrsapparates genannt, welche erforderlich sei, um regelmässig auftretende Spitzenverkehre bewältigen zu können. Folge sei eine ungünstige Beeinflussung von Ausnutzungsgrad und Kosten. Die dritte Komponente wird in der "Verpflichtung der öffentlichen Verkehrsdienste (gesehen), überall dort, wo es das allgemeine Interesse gebietet, bei Festsetzung ihrer Preise, primär nicht die Selbstkosten, sondern die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Belange des Landes und seiner Bevölkerungsschichten zu berücksichtigen. Die derart gebildeten Tarife liegen häufig unter

---

1) Die Deutsche Bundesbahn trifft eine ähnliche Unterscheidung in einen eigenbestimmten, kommerziellen und einen fremdbestimmten, gemeinwirtschaftlichen Geschäftsbereich. Vgl. Stertkampf, W., Die Entwicklung gemeinwirtschaftlicher Aufgaben der DB vom eigenbestimmten zum fremdbestimmten Geschäftsbereich, in: Die Bundesbahn, 49. Jg. (1973), Heft 11, S. 731 ff

2) Schweizerische Bundesbahnen, Geschäftsbericht 1974, Unternehmungsziele der SBB, S. 23

3) Vgl. Wichser, O., Die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, tiré à part des 'cahiers de Bruges', N.S. 29, Brugge, 1971, S. 185 ff

den Selbstkosten, ja sogar oft unter den von der betreffenden Leistung direkt verursachten Kosten" 1). Im Gegensatz zu privatwirtschaftlich organisierten Unternehmungen fehle aber öffentlichen Unternehmen die weitgehende Freiheit der partiellen oder vollständigen Leistungsbeschränkung und praktisch auch die Möglichkeit der Sortimentserweiterung zur finanziellen Kompensation kostenungünstiger Leistungen.
Wie auch im gleichen Aufsatz angeführt wird, ist das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen für die SBB eigentlich erst mit der Verschlechterung der Ertragslage 1966 aktuell geworden, wobei vor allem die Frage der Abgeltung im Zentrum ihres Interesses stand; aus der Sicht der SBB sind ja gemeinwirtschaftliche Leistungen schon vor der Geltendmachung der Abgeltungsforderung erbracht worden. Damit entfiel scheinbar auch die Notwendigkeit einer klaren Unterscheidung zwischen gemeinwirtschaftlichen Leistungen und gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und damit auch die exakte Abgrenzung der Tatbestände, welche als Verpflichtung bezeichnet werden müssen. Aeusserungen in internen Arbeitspapieren wie 'der Abgeltungsbetrag erscheint, gemessen an der Gesamtheit der vermuteten gemeinwirtschaftlichen Leistungen, als ungenügend' und 'der Sozialcharakter der Berufs- und Schülertarife müsse auch heute noch beträchtlich sein' etc. lassen erkennen, dass zu oft mit Vermutungen argumentiert wird und konkrete Grundlagen weitgehend fehlen.

---

1) Wichser, O., Die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, a.a.O. S. 190

4.2 Aus der Sicht anderer Verkehrsträger

Ob die Bundesbahnen mit echten oder vermeintlichen Verpflichtungen belastet sind, ist natürlich auch aus der Sicht anderer Verkehrsträger von Bedeutung. Zum einen könnten bestehende Belastungen aus Gerechtigkeitsüberlegungen (im wirtschaftlichen Bereich wohl zutreffender aus ökonomischen Ueberlegungen) auch andern Transportmitteln auferlegt werden, zum andern aber geleistete Abgeltungen für bloss vermeintliche Verpflichtungen den Unwillen der dadurch Benachteiligten erwecken. Wir lassen dabei konzessionierte Privatbahnen und Schiffe, welche ebenfalls dem "Reglement über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen" (Transportreglement) unterstellt sind, ausser Betracht. Diese sind weitgehend gleichen Verpflichtungen unterworfen wie die Bundesbahnen, wodurch auch ihre Interessen in diesen Fragen weitgehend übereinstimmen. Im folgenden berücksichtigen wir auch Rohrleitungen und Flugzeuge nicht, welche als ausgesprochene Spezialverkehrsmittel durch die Bundesbahnen kaum konkurrenziert werden. Ihre flächenmässige Einsatzbeschränkung und ihr spezieller Transportcharakter liessen eine Belastung mit bedeutenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ohnehin als unsinnig erscheinen. Als direkt betroffener Verkehrsträger bleibt also vorerst der Automobilverkehr.

Die Organisationen der privaten Automobilbesitzer haben eigentlich erst im Zusammenhang mit der Abgeltungsfrage konkret zu den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen Stellung bezogen. Dabei wird das Vorhandensein einer diesbezüglichen Belastung grundsätzlich anerkannt, indem man die Berechtigung einer Abgeltung im Prinzip als richtig erachtet; umstritten ist jedoch das Ausmass dieser Belastungen und dementsprechend der Umfang einer adäquaten Abgeltung.

Die Fédération routière suisse (FRS), Schweizerischer Strassenverkehrsverband) als Dachverband weist jedoch in einem Arbeitspapier ausdrücklich darauf hin, "dass unter den heutigen ver-

kehrswirtschaftlichen Gegebenheiten der Abbau gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Bahnen der Abgeltung vorangehen müssen"1). Dies ist als Aufforderung an die Bahn zu verstehen, im Rahmen des Möglichen selbst alles zur Einschränkung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf das absolut unerlässliche Mass zu unternehmen und sich nicht einfach auf traditionelle Leistungen zu berufen. Man geht beim bestehenden Angebotsprogramm aber auch davon aus, dass dieses oft im kommerziellen Eigeninteresse der Bundesbahnen liegt, eine besondere Last dann also nicht besteht. Dadurch werde auch einer Abgeltung weitgehend die Grundlage entzogen und der Verdacht der ungerechtfertigten Subventionierung entstehe.

Als möglicher oder tatsächlicher Konkurrent der Bahn ist natürlich das privat betriebene Automobil mehr oder weniger direkt betroffen von den tariflichen Folgen solcher Finanzhilfen an die Adresse der Bahnen durch die relative Schlechterstellung im Konkurrenzverhältnis. Ausserdem wurden die gesetzlichen Grundlagen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen weiter gelockert, insbesondere durch den neuen "Bundesratsbeschluss über die Bildung der Eisenbahntarife" vom 17. Oktober 1967, welcher keine Höchstpreisvorschriften mehr kennt. "Die Bahnen (werden) kaum ein Beispiel nahmhaft machen können, bei welchem sie in den letzten Jahren durch Gesetz, durch Massnahmen der Aufsichtsbehörde oder durch Aktionen der Verkehrsinteressenten ernsthaft in ihrer Tarifpolitik behindert worden sind" 2).

Aus der Tatsache, dass die Bundesbahnen ihre Abgeltungsforderung auf den defizitären Berufs- und Schülerverkehr abstützen folgert der Strassenverkehrsverband, dass die sog. Grundpflichten auch kaum mehr eine Belastung darstellten und die zwei er-

---

1) FRS, Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der SBB, o.O. (Bern), (1970), S. 2

2) FRS, Bemerkungen zur Neuordnung der Abgeltung der Privatbahnen für gemeinwirtschaftliche Leistungen, o.O. (Bern 1972)

wähnten Verkehrsarten dementsprechend als Einzeltatbestände mit gemeinwirtschaftlich-verpflichtendem Charakter gemäss EbG Art. 50 (spezielle tarifarische und betriebliche Massnahmen aus volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Motiven heraus) zu bewerten seien. Dass mit den erwähnten Verkehrsarten volkswirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnissen entsprochen werde, sei unbestritten. Aber auch hier sei fraglich, ob dies Leistungen seien, welche eine Bahnunternehmung "bei kaufmännischer Geschäftsführung nicht übernehmen könnte" 1); jedenfalls habe die Abgeltungsbotschaft diese Zweifel nicht beseitigt, im Gegenteil.

Das Autotransportgewerbe erachtet seinerseits die Bedeutung der Tarifpflicht auch deshalb als relativ gering, weil Tarifabkommen, Aktionen und sogar Dumping-Preise im Bahnstückgut-Verkehr und damit regelrechte "Ausverkaufsaktionen" im Rahmen der Tarifpflicht möglich seien. Generell ist man gegenüber der angeführten Belastung der Bundesbahnen durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen kritisch eingestellt, weil man bei einer allfälligen Reduktion dieser Auflagen die Konsequenzen hier anders beurteilt. Das Transportgewerbe sieht sich durchaus in der Lage, den gesamten Stückgut-Verkehr zu gleichwertigen Bedingungen wie die Bahn übernehmen zu können. Die entsprechende Einschränkung der Beförderungspflicht hätte aus seiner Sicht eher positive Folgen. Auch die Reservefunktion der Bahn für einen Ersatz des Lastwagens in bestimmten Situationen (Treibstoffmangel) sei kaum nötig und ausserdem meist gar nicht möglich.

Für die offiziellen Bahn-Cammioneure ergibt sich aufgrund ihrer besonderen Stellung auch eine etwas abweichende Interessenlage. Ihre Leistungen sind gewissermassen ein Komplement zum Eisenbahntransport und eine vollständige Verlagerung des Stückgutverkehrs auf die Strasse als Folge einer Beschränkung der

---

1) Vgl. EbG Art. 50

Beförderungspflicht würde sie direkt treffen.
Was den Personenautomobilverkehr anbelangt, so wird er durch die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bundesbahnen kaum direkt betroffen. Von einem eigentlichen Konkurrenzverhältnis kann man nicht sprechen, da die Bahn ohnehin nur in den wenigsten Fällen eine echte Alternative für das Automobil darstellt. Dies relativiert auch die Bedeutung der Bahn als Reserve-Transportmittel (bei Wintereinbruch, Engpass in der Treibstoffversorgung etc.), sodass neben dem begrenzten Nutzen auch die indirekten Konsequenzen beachtet werden müssen. Für den Automobilisten äussert sich das so, dass durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bewirkte Defizite der Bundesbahnen und allenfalls des Staatshaushaltes mit allgemeinen Steuermitteln ausgeglichen werden.
Wenn sich Automobilverbände gegen eine ihrer Ansicht nach ungerechtfertigte Aufwertung und Hochspielung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bahnen und die unkritische Beurteilung ihrer Bedeutung zur Wehr setzen, tun sie dies vor allem im Hinblick auf künftige Benachteiligungen. Der eigenwirtschaftliche Strassenverkehr hat offensichtlich den Neid der Bahnen geweckt und nach einem Weg suchen lassen, "um einen Teil der hier angeblich so mühelos fliessenden Mittel auf die eigenen Geleise umlenken zu können" 1). So sind bahnseitige Bestrebungen im Gange, die Zweckbindung der Treibstoffabgaben zu lockern oder aufzuheben: "Die Sonderfinanzierung der Strassen (zwecksgebundene Abgaben auf Treibstoffen) verhinderte einen vernünftigen Ausgleich zwischen privatem und öffentlichem Verkehr" 2). Solche Massnahmen, welche von einem wesentlich erweiterten Abgeltungsbegriff (der sich zusätzlich

---

1) Ruchti, Erwin, Vermehrte Marktverbundeheit der Bahnen I, in: Der Bund Nr. 51 vom 2. März 1977, Bern,1977

2) N.N., Der SBB-Verwaltungsrat schlägt vor aus: "Unternehmerische Massnahmen und verkehrspolitische Vorschläge zur Sanierung der SBB" - ein Diskussionsbeitrag des Verwaltungsrates der Schweizerischen Bundesbahnen vom 15. Oktober 1976, in: Die Weltwoche Nr. 8, vom 23. Februar 1977

auf ungedeckte Vorhaltungskosten des Eisenbahnverkehrs stützt) ausgehen, tangieren ganz wesentlich die Interessen der Automobilisten.

4.3 Aus der Sicht des Verkehrsnutzers (Verkehrsnachfragers, Nachfragers nach Eisenbahnverkehrsleistung)

Aufgrund der Heterogenität und des geringen Organisationsgrades der Nachfrager von Bahnleistungen, also der Bahnkunden, können die folgenden Aussagen nicht in jedem Fall als repräsentativ gelten. Insbesondere zu grundsätzlichen Fragen ist es schwierig, konkrete Stellungnahmen der verschiedenen Verkehrsnutzer-Kategorien zu erhalten. Zur "Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik" der EWG von 1961 äussert sich die Internationale Handelskammer (IHK), welche als einziger Verkehrsnutzer in diesem Dokument erwähnt wird, dahingehend, dass Verpflichtungen der Eisenbahnen soweit wie möglich gelockert werden sollten; insbesondere sei bei den Preisbindungen eine Lockerung anzustreben. Staatliche Unterstützung von Wirtschaftszweigen habe direkt an diese zu erfolgen. Die Internationale Transportarbeiter-Föderation (ITF) als Gewerkschaftsvertreter und Beteiligter des Verkehrsgewerbes befürwortet in seiner Stellungsnahme zur Denkschrift das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit im Rahmen des Möglichen, wobei dies im Personenverkehr als nur begrenzt realisierbar erscheint 1).

Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) sieht in der Bindung an eine Betriebs- und Beförderungspflicht und den Beschränkungen in der Tarifpolitik ein sich verstärkendes Problem: "Ohne dass man gleich an eine völlige Aufhebung dieser Bindungen denken muss, wird man anerkennen müssen, dass eine Auflockerung unerlässlich ist" 2).

---

1) Vgl. EWG, Kommission, Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Anhänge, Brüssel 1961

2) DIHT, Wirtschaftlichkeit Nebensache ?, Fragen und Thesen zur Verkehrspolitik, DIHT-Schriftenreihe, Heft 133, Bonn 1973, S. 31

Was die Schweiz selber anbelangt, ist es ebenfalls praktisch unmöglich, konkrete Stellungnahmen der verschiedenen Verkehrsnutzer -Gruppen zum Stellenwert der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu gewinnen. Ein mögliches Forum für solche Fragen könnte dabei die Kommerzielle Konferenz sein: (Sie) "begutachtet zuhanden des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes die das Verhältnis zwischen den Eisenbahnen und ihren Benützern betreffenden Tarif- und Verkehrsfragen von allgemeiner Tragweite" 1). In dieser Kommerziellen Konferenz sind neben den Bundesbahnen, den PTT-Betrieben, den konzessionierten Transportunternehmungen und dem Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement auch die massgeblichen Kreise der Verkehrsinteressenten (leider mit Ausnahme der direkten Konsumentenvertreter) delegiert 2), nämlich:

- der Schweizerische Handels- und Industrieverein
- der Schweizerische Gewerbeverband
- der Schweizerische Bauernverband
- COOP Schweiz
- der Migros-Genossenschafts-Bund
- der Verband Schweizerischer Anschlussgeleise- und Privatgüterwagenbesitzer
- der Schweizerische Städteverband
- die Schweizerische Verkehrszentrale
- der Schweizerische Fremdenverkehrsverband
- der Verband reisender Kaufleute
- der Schweizerische Gewerkschaftsbund
- der Christlichnationale Gewerkschaftsbund der Schweiz
- die Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände
- der Schweizerische Reisebüroverband 3)

---

1) BRB über die Bildung der Eisenbahntarife, vom 17. Oktober 1967 (Tarifbildungsbeschluss) Art. 27

2) Vgl. Tarifbildungsbeschluss, Art. 28

3) Schweizerische Transportunternehmungen, Mitgliederverzeichnis der Kommerziellen Konferenz der Transportunternehmungen und der Verkehrsinteressenten, 505.1, S. 4 ff

Wenn sich jedoch die Verkehrsinteressenten zu den grundsätzlichen Aspekten gemeinwirtschaftlicher Auflagen in diesem Gremium selten oder gar nicht äussern, so liegt dies zu einem guten Teil an ihren divergierenden Sonderinteressen. Oft geht es in Verhandlungen der Kommerziellen Konferenz um dermassen spezifische Eigeninteressen, dass die Berücksichtigung der allgemeinen Interessen der Verkehrskunden notgedrungen vernachlässigt wird. So wird zuweilen um Details von Tarifpositionen - aus der Distanz als unbedeutend erachtet - gerungen und der gemeinsame Interessen-Nenner aller Verkehrsnachfrager unberücksichtigt gelassen. Allerdings muss auch den Bundesbahnen, dem Parlament und weiteren Kreisen der Vorwurf gemacht werden, allzu leichtfertig mit Begriffen wie "öffentliches Interesse, Allgemeininteresse, Unentbehrlichkeit von Strecken und Verkehren" etc. zu argumentieren, ohne sich auf eine konkrete Befragung jener vielzitierten Oeffentlichkeit stützen zu können.

Die Untersuchungen der "Projektgruppe Stückgut", von der Kommerziellen Konferenz als unabhängiges Gremium eingesetzt, haben im Bereich des Stückgutverkehrs die geringe Bedeutung dieses Transportsektors für die Transportnachfrager entgegen allen Erwartungen und anderslautenden Rufen gezeigt. Kaum jemand ist noch auf den Bahn-Stückgutverkehr angewiesen, und von den verbilligten Preisen profitieren die Falschen. Praktisch alle Vorstellungen über Struktur und volkswirtschaftliche Bedeutung des Bahnstückgutverkehrs erwiesen sich als falsch. Damit scheint aber auch eine breite Abklärung der Kundenwünsche und -bedürfnisse und insbesondere des sog. öffentlichen Interesses in den übrigen Transportbereichen erforderlich.

Obwohl entsprechende Forschungsergebnisse noch fehlen, erachten wir es als notwendig, wenigstens ansatzweise auf die Bedeutung der gemeinwirtschaftlichen Auflagen aus der Sicht des Verkehrsnutzers einzugehen.

a) Personenverkehr

Für den Bahnkunden reduziert sich das Interesse an den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im allgemeinen auf die Erhaltung bestimmter Strecken an sich, die Führung bestimmter Züge zu bestimmten Zeiten und die Gewährung günstiger Transportpreise. Abstrakte Begriffe wie Betriebspflicht, Fahrplanpflicht, Tarifpflicht und Transportpflicht sagen ihm wenig oder nichts. Dass eine Bahn überhaupt betrieben wird, dass Fahrpläne und Tarife existieren, wird begreiflicherweise als selbstverständlich vorausgesetzt, was es zu einem guten Teil ja auch aus betrieblicher Sicht ist. Dass er auch befördert wird, erwartet der Kunde sicher im Rahmen der Erfahrung. Wie weit dieser Anspruch jedoch geht, kann ohne Untersuchung kaum angegeben werden. So erwartet bei städtischen Verkehrsbetrieben niemand, in einem bestimmten Fahrzeug Platz zu finden. Grosse Fahrplandichte schränkt insofern die spezifische Transporterwartung und Transportpflicht ein.
Bezüglich der Ausgestaltung des Tarifsystems, welches für viele Verkehrsnutzer von vorrangigem Interesse ist, sind allgemeingültige Aussagen problematisch. Zwar ist grundsätzlich jedermann an billigen Beförderungspreisen und damit an einer Distanzdegression, einem Streckenausgleich, an Ermässigungen für Kinder, für regelmässige Fahrten zur Arbeit und zur Schule sowie für Schulen und Jugendvereinigungen interessiert, wenn er davon direkt profitiert. Ueber die Bedeutung dieser Massnahmen für die Oeffentlichkeit, als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bezeichnet, ist damit wenig Konkretes gesagt. Wenn auch das Prinzip dieser Tarifvergünstigungen bejaht und anerkannt wird, kann letztlich doch nur die konkrete Ausgestaltung einzelner Tarifpositionen beurteilt werden, um aus dieser Sicht die Bedeutung solcher gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen untersuchen zu können. Dies beinhaltet einerseits, den persönlichen Nutzen aus diesen Auflagen zu werten, andererseits die Abhängigkeit von diesem öffentlichen Transportmittel und seinem Tarifsystem - was sich in der Elastizität

der Nachfrage äussert - anzugeben.
Nutzen und Notwendigkeit, welche so erfasst werden, müssten jedoch richtigerweise den entsprechenden Kosten gegenübergestellt werden, welche man als Staatsbürger in Form von Steuern und ähnlichen Abgaben an solche gemeinwirtschaftliche Leistungen entrichtet. Wenn sich die Bahn gerne in der Rolle des "Reservetransportmittels" für jedermann sieht, welches im Bedarfsfall zur Verfügung steht und damit auch das Vorhandensein gemeinwirtschaftlicher Leistungen begründet, würde es sicher die potentiell Begünstigten (aber als Steuerzahler immer Belasteten) auch interessieren, was sie diese Art "Versicherung" kostet. Denn Risikofall und Prämie müssen in einem vernünftigen Verhältnis stehen, insbesondere was Zwangsversicherungen anbelangt.
Bezüglich des sozialen Aspekts eines Eisenbahntarifs muss aber auch berücksichtigt werden, dass es neben der indirekten, generellen Subventionierung einer Kategorie von Verkehrsnutzern auch die direkte Beitragsleistung des Staates an Einzelne gibt. Solche Leistungen haben den Vorteil, dass sie gezielt eingesetzt werden können und ausserdem die Konsumwahl nicht einschränken, d.h. dass im konkreten Fall die Wahl des Verkehrsmittels dem Verkehrsnutzer vollständig überlassen bleibt. Dies entspricht auch dem Sinn eines der fünf verkehrspolitischen Hauptgrundsätze, wie sie die EWG ausgearbeitet hat, nämlich die Wahlfreiheit der Konsumenten von Verkehrsleistungen zu wahren.
Allgemein besteht der Eindruck, dass vor allem geografische Randgebiete mit Bahnbedienung sowie bestimmte soziale und gewerbliche Gruppen von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen profitieren: Durch verbilligte Berufs- und Schülertarife, begünstigte Stückguttarife, Beibehaltung von unrentablen Linien und Zügen in Randgebieten. Wie stark diese Gruppen allerdings selbst ihren Gewinn aus diesen Leistungen bewerten, ist nicht bekannt. Es kann jedoch als sicher angenommen werden, dass eine teilweise Beschränkung der gemeinwirtschaftlichen Auflagen nicht zu einer Notsituation führen würde; einerseits, weil die

Bundesbahnen auch ohne rechtliche Verpflichtung ihr Leistungsangebot nicht beliebig verringern können, ohne sich selbst wirtschaftlich zu schaden, andererseits aber, weil die absolute Abhängigkeit von der Bahn als Transportmittel nicht mehr sehr gross sein dürfte. Die Stückgut-Umfrage hat dies für diesen Bereich gezeigt. Selbst der meist emotional geführte Kampf der Bevölkerung bei drohenden Streckenschliessungen vermag dies nicht zu widerlegen. Wer nicht selbst zur Kasse gebeten wird, kann leichthin fordern; einen Nachweis für ein wirkliches Bedürfnis erbringt er dadurch nicht. Insbesondere wird auf diese Art nicht geklärt, welchen Preis eine bestimmte Leistung wert ist, was man allenfalls selbst hierfür zu zahlen bereit ist.

b) Güterverkehr

Der Wagenladungsverkehr als finanzielle Hauptstütze der Bundesbahnen kann aufgrund seines ausgeglichenen Kosten-Ertragsverhältnisses nicht als Gegenstand gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen angesehen werden. Seine Preisgestaltung geschieht fast vollständig mit unveröffentlichten Tarifabkommen und eine integrale Beförderungspflicht existiert hier ohnehin nicht 1). Aus diesem Grund beschränken wir uns bei der Beurteilung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen vom Standpunkt des Verkehrsnutzers aus auf die übrigen Verkehrsarten Stückgut, Milch und Tiere. Nach Aussagen der Finanzabteilung der SBB ist die Ausscheidung der Verkehrsarten "Milch" und "Tiere" heute eigentlich nicht mehr gerechtfertigt und wird mit der Einführung des Schnellgutes dort integriert 2).

---

1) TG Art. 41, Abs. 3: Die Eisenbahn ist nur verpflichtet, Güter zur Beförderung anzunehmen, soweit sie diese ohne Verzug befördern kann.

2) Vgl. Schweizerische Bundesbahnen, Finanzabteilung, Die Transportkostenrechnung der SBB, o.O. (Bern) 1976, S. 10

Wir gehen im folgenden von der Annahme aus, dass die Bedeutung des Stückgutverkehrs auch schlüssig ist für die Bedeutung seiner gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen. Bei der Diskussion um die Abgeltung und insbesondere bei der Berechnung des Abgeltungsbetrages ist diese Annahme ebenfalls gemacht worden. Untersuchungen der "Projektgruppe Stückgut" 1)2) haben gezeigt, dass der Stückgutverkehr der SBB keine volkswirtschaftliche Notwendigkeit darstellt, denn lediglich 9 % der Transportmengen (Anteil in Mio. Tonnen) und 22 % der Transportleistungen (Anteil in Mio. Tonnenkilometer) des gesamten Stückgutverkehrs werden von der Bahn durchgeführt 3). "Bei einem Ausfall jeder Transportmöglichkeit von Stückgut per Bahn erwartet die weit überwiegende Mehrheit der Befragten eine mögliche Kostensteigerung, aber keine weiteren Auswirkungen" 4).

---

1) Die "Projektgruppe Stückgut" ist von der Kommerziellen Konferenz ins Leben gerufen worden, um Lösungsvarianten für die Probleme im Zusammenhang mit der Beförderung von Stückgut zu erarbeiten; enge Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption GVK

2) Zum Begriff des Stückguts: "Stückgut ist Transportgut, unabhängig von Transportstrecke, Transportdauer (also auch Expressgut), Warenart und Landesgrenzen,
   - dessen Einzelstücke (auch auf Paletten, in Behälterwagen) in der Regel individuell bezeichnet sind,
   - das für einen einzigen Empfänger bestimmt ist (Partie/Empfänger-Lieferung), unabhängig, ob es zusammen mit andern Lieferungen (Sammelladung) oder einzeln transportiert wird,
   - das je Lieferung ein Gewicht zwischen 2,5 kg und 2000 kg aufweist,
   - die Paketpost" (Projektgruppe Stückgut, Stückgutvermittlung, Beilage 3)

3) Vgl. Projektgruppe Stückgut, Künftige Stückgutvermittlung, Bericht und Lösungsvarianten der Projektgruppe Stückgut an die Kommerzielle Konferenz und an die Schweizerische Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH), Kurzfassung, o.O. (Bern), 1976 (Zit. Stückgutvermittlung)

4) Projektgruppe Stückgut, Stückgutvermittlung, a.a.O. S. 16

Die erwähnte Untersuchung hat auch zu überraschenden Ergebnissen bezüglich der Bedeutung des Bahnstückgutverkehrs für die einzelnen Verfrachter-Gruppen geführt:

- Gewerbe- und Kleinindustriebetriebe übergeben nur 3 % ihrer Stückgüter und nur 4 % ihrer Stückgut-Versandtonnage an die Bahn
- Detailhandelsunternehmungen verfrachten rund 5 % ihrer Stückgut-Tonnage per Bahn (ca. 0,15 % des gesamten schweizerischen Stückgutverkehrs)
- lediglich ein Viertel aller Landwirtschaftsbetriebe befördert Stückgüter per Bahn. Diese Betriebe übergeben ca. 4 % ihrer gesamten Stückgut-Tonnage der Bahn, was rund 0,27 % des gesamten schweizerischen Stückgutverkehrs ausmacht.
- nur rund ein Achtel aller Haushalte befördert Stückgüter per Bahn, was 0,18 % des gesamten schweizerischen Stückgutverkehrs ausmacht. Die Bahn partizipiert bei dieser Verfrachtergruppe mit einem Marktanteil von ca. 9 % am Stückgutverkehr 1).

Wohl erstaunlichstes Ergebnis der zugrundeliegenden Marktforschung der Projektgruppe Stückgut ist der Tatbestand, dass die Bahnen in schlecht erschlossenen Gebieten weniger für Stückguttransporte benützt werden als in guterschlossenen 2). So hat denn diese Untersuchung nicht nur die Relativität der Bedeutung des Bahn-Stückgutverkehrs an sich gezeigt, sondern auch seine vermeintliche soziale und wirtschaftspolitische Funktion in Frage gestellt. Es steht praktisch fest, dass von

---

1) Vgl. Ziegler., H.P., Die Beförderungspflicht der Bahnen unter besonderer Berücksichtigung des Stückgutproblems, Diss. St. Gallen, gedr. Winterthur 1976

2) Vgl. Ebenda, S. 141

der heutigen Stückgutorganisation der Bahn - lange Zeit als Eckpfeiler gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen verstanden - die falschen Regionen und die falschen Verfrachtergruppen profitieren. Eine Einschränkung oder Aufhebung der diesbezüglichen Beförderungs- und Tarifpflicht, wie sie im Zusammenhang mit dem revidierten Finanzplan des Bundes und den entsprechenden Sparmassnahmen genannt werden 1), hätte kaum schwerwiegende wirtschaftliche und soziale Folgen. "Die Daseinsvorsorgefunktion der Bahn im Stückgut (ist) heute weitgehend unecht2)3). Die Bahn wird nicht wegen ihrer Eignung oder Nicht-Ersetzbarkeit, sondern meist wegen ihrer politisch verhafteten Preisgünstigkeit für Sendungen nach abgelegenen und/oder schwach besiedelten und damit für den Strassentransport uninteressanten Gebiete benützt ... Auch ohne Verpflichtung der Bahn könnte die Daseinsvorsorge als gesichert gelten" 4).
Andere Meinungen gehen dahin, dass die öffentliche Daseinsvorsorge durch eine Einschränkung im Leistungsangebot der Bahn auf dem Stückgutsektor gefährdet werde. Wenn jedoch mit

---

1) Vgl. Botschaft über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes, vom 9. Februar 1977, S. 41 ff

2) Daseinsvorsorge (service public) als "staatliche oder staatlich beeinflusste Leistung, die der Erfüllung allgemeiner öffentlicher Interessen dient, und die von Privaten nicht oder nicht in befriedigender Weise oder nicht in volkswirtschaftlich sinnvoller Weise erbracht werden kann", zitiert nach: Rüegg, M., im Protokoll der Sitzung der Kommission der Kommerziellen Konferenz über die Beratung der Tarifmassnahmen im Güterverkehr auf 1.1.1975 vom 3./4. April 1974 in Solothurn, Beilage 1. S. 12

3) unecht, weil der Verkehrsträger technisch substituierbar ist

4) Stückgutvermittlung, a.a.O. S. 23

einem solchermassen extensiv ausgelegten Begriff der Daseinsvorsorge argumentiert wird, müsste dem entgegengehalten werden, dass, so gesehen, die Daseinsvorsorge heute gar nicht gesichert ist, ja nie gesichert war. Diese vorgeschlagenen Massnahmen bedeuten deshalb nur weitere, graduelle Eingriffe.
Viele Gebiete sind ohnehin seit eh und je ohne Bahnanschluss oder öffentlichen Camionnagedienst. Damit soll nur angedeutet werden, dass der Begriff der "Daseinsvorsorge" auch kein Zauberwort ist, welches nun festlegt, was gemeinwirtschaftlich ist und was nicht.

4.4 Bedeutung und Inhalt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen aus der Sicht der Verkehrswissenschaft

Wir werden im folgenden die Grundpflichten wieder einzeln untersuchen, obwohl eine nicht-ganzheitliche Betrachtung dem Wesen der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Umständen nicht voll gerecht werden könnte. Es scheint uns jedoch angebracht, konkret zu den Interpretationen und Argumenten, wie sie vorstehend aufgeführt wurden, Stellung zu nehmen. Ausserdem sind wir der Meinung, dass die Tarifpflicht letztlich eine Sonderstellung innerhalb der Grundpflichten einnimmt. Wenn nämlich die Preisfestsetzung mehrheitlich frei erfolgen kann, verlieren die übrigen Pflichten an Bedeutung, denn durch entsprechende Preisgestaltung lässt sich auch die Nachfrage beeinflussen. Im Extremfall heisst das, dass ein genügend hoher Preis eine bestimmte - für den Verkehrsanbieter uninteressante, aber grundsätzlich zu berücksichtigende - Nachfrage gar nicht erst entstehen lässt.
Dass das Wesen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen unter anderem auch von der konkreten Finanzlage abhängig gemacht werden kann, zeigt sich in Art. 50 EbG, indem nur diejenigen Leistungen betrachtet werden, welche "bei kaufmännischer Geschäftsführung ohne entsprechenden Ausgleich" nicht übernommen werden können. Diese Meinung kommt auch in einem Entwurf zum geltenden Eisenbahngesetz zum Ausdruck: "(Es) ist festzuhalten,

dass von öffentlichen Auflagen einer Bahnunternehmung nicht unbedingt auch auf entsprechende gemeinwirtschaftliche Leistungen zu schliessen ist. Entscheidend ist nicht die formelle Verpflichtung, sondern ihre materielle Auswirkung in der Erfolgsrechnung" 1).

4.41 Betriebspflicht

Die Betriebspflicht wird in der Abgeltungsbotschaft SBB darin gesehen, "dass die SBB den Betrieb auf ihren Strecken grundsätzlich, also ohne Rücksicht auf Rentabilität, aufrechterhalten müssen" 2). Richtig an dieser Aussage ist, dass die Bundesbahnen den Betrieb auf dem bestehenden Netz im grossen und ganzen aufrechterhalten müssen und nicht kurzerhand jede verkehrsschwache Strecke schliessen können. Aenderung der Betriebsweise und Stillegung von Eisenbahnlinien sind jedoch im SBB-Gesetz ausdrücklich vorgesehen und in die Kompetenz des Bundesrates, resp. der Bundesversammlung (für endgültige Stilllegung von Linien) verwiesen. Rentabilitätsüberlegungen werden dadurch nicht generell ausgeschlossen.
Grundsätzlich kann der Umfang der wirklich durch das Gesetz begründeten Betriebspflicht nur dann festgestellt werden, wenn sich die Bundesbahnen in ihrer Tätigkeit durch diesbezügliche Schranken behindert sehen und deren Aufhebung fordern. Wird dem stattgegeben, fallen die Auflagen dahin; andernfalls stellt sich in der Folge das Problem der ökonomischen Bewertung dieser Belastungen. Solange aber keine weiteren Betriebsänderungen

---

1) Entwurf zu einem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und bahnfremde Lasten und die Sicherung der öffentlichen Verkehrsbedienung, März 1954, S. 15

2) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 3

und Streckenstillegungen beantragt oder aber den wenigen, unbedeutenden Anträgen entsprochen wird, ist die Frage berechtigt, inwiefern sich die Bundesbahnen auf eine gesetzlich festgehaltene und genau festgelegte Betriebspflicht berufen dürfen. U.E. kann man durch Schranken erst dann behindert werden, wenn man zu ihnen vorgestossen ist, also den bestehenden Handlungsraum voll ausgenutzt hat. Wir gehen dabei von der Voraussetzung aus, dass sich die Bahn im Interesse einer grösstmöglichen Eigenwirtschaftlichkeit primär für die Aufhebung von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes einsetzen sollte. Erst wenn dieser Versuch erfolglos ist, stellt sich die Frage der wirtschaftlichen Nachteile aus aufrecht zu erhaltenden Verpflichtungen.

Geringes Interesse der SBB an einem Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen deutet allerdings die 'Abgeltungsbotschaft SBB' an, wenn sie die Gemeinwirtschaftlichkeit in vielen Fällen nicht in der Erbringung einer Leistung an sich sieht, als vielmehr in der Verhinderung einer kaufmännischen Vorstellungen entsprechenden Preisgestaltung 1).

Es verdeutlicht nach B a u e r "die Tendenz sowohl der SBB als auch des Bundesrates, nicht so sehr auf einen Abbau von gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu drängen, als vielmehr für diese einen betriebswirtschaftlich begründeten (aber u.U. am Markt nicht zu realisierenden; Anm. d. Verf.) Preis zu verlangen. Damit besteht aber die Gefahr, dass an einen aus volkswirtschaftlicher Sicht eventuell erwünschten Abbau überhaupt nicht gedacht bzw. diese Möglichkeit zuwenig seriös geprüft wird. Dies zeigt sich etwa bei der Behandlung der Frage schwach frequentierter Nebenlinien" 2).

---

1) Vgl. Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 12

2) Bauer, K., Die Gleichbehandlung der Verkehrsträger durch den Staat. Ein Beitrag zur Diskussion um die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, Diss. St. Gallen, gedr. Bern 1972, S. 106

Eine Verkehrsunternehmung, ob in privatem oder staatlichem Besitz, muss grundsätzlich am Betrieb interessiert sein, denn darin liegt ihr Zweck und auch die Kostenstruktur lässt etwas anderes kaum sinnvoll erscheinen. Eine grosse Mobilität der Produktion, wie sie in bestimmten Bereichen der Industrie besteht, ist bei Verkehrsunternehmungen allgemein nicht gegeben. Die Betriebspflicht kann deshalb niemals als für das ganze Netz belastend angesehen werden, sondern nur für einzelne, genau festgelegte Tatbestände: Verweigerung einer Betriebsumstellung (z.B. Bahnersatz) für eine bestimmte Strecke, einer gänzlichen, ersatzlosen Stillegung einer Linie etc. Diese Tatbestände sind dann auf ihre wirtschaftlichen Konsequenzen hin zu untersuchen und zu beurteilen. Die EWG hat in einer diesbezüglichen Verordnung festgehalten, dass aus einer Betriebs- oder Beförderungspflicht lediglich dann wirtschaftliche Nachteile erwachsen, "wenn die Verringerung der Belastungen, die durch die völlige oder teilweise Aufhebung dieser Verpflichtung zu einer Leistung oder zu einer Gesamtheit von dieser Verpflichtung unterliegenden Leistungen erreicht werden kann, stärker ist als der Rückgang der sich aus dieser Aufhebung ergebenden Einnahmen" 1).
Ob jedoch die Bahnen überhaupt in der Lage sind, eine detaillierte Aufstellung der kostenmässigen Konsequenzen solcher durch die Betriebspflicht bedingten Einzelleistungen abzugrenzen, bleibt fraglich. Jedenfalls können die Bundesbahnen vorderhand keine Rentabilitätsberechnungen einzelner Strecken vorlegen, sodass eine entsprechende Belastung nicht bezifferbar

---

1) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiete des Eisenbahn-, Strassen- und Binnenschiffsverkehrs, Art. 5, Ziff. 1

ist. Nur so aber könnte festgestellt werden, ob es Strecken gibt, deren Ertrag die langfristigen Sonderkosten unter Berücksichtigung ihres Zubringerwertes nicht deckt; eine Vollkostendeckung darf nicht als Bedingung für eine 'kaufmännische Geschäftsführung' herangezogen werden. Auch eine private Unternehmung würde eine bestimmte Strecke nicht stillegen, solange ihr Ertrag den zusätzlichen Aufwand übersteigt und damit einen positiven Beitrag an die Gesamtunternehmung leistet. Aufgrund der speziellen Kostenstruktur des Eisenbahnbetriebs (grosser Fixkostenanteil) einer Strecke im Zusammenhang mit dem Betrieb des gesamten Netzes kann das ökonomische Interesse in bestimmten Fällen sogar das Aufrechterhalten einzelner Strecken erfordern. Durch zusätzliche Zugseinheiten kann es unter Umständen gelingen, ein günstigeres Gesamtergebnis zu erzielen durch Minimierung des Fehlbetrages. "Wenn es gelingt, durch zusätzliche Züge umfangreichere Verkehre ... zu gewinnen, dann besteht die Möglichkeit, das Gesamtergebnis einer Strecke zu verbessern ... Die Konzeption, auf einer verkehrsschwachen Strecke die Zugfrequenz in jedem Fall so gering wie irgend möglich zu halten, ist aus dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit (deshalb) nicht unbedingt richtig" 1). In diesem Fall ist ein Minimalbetrieb weniger eine Frage der Verpflichtung als vielmehr ein ökonomisches Erfordernis.
Auch M i l l a r u e l o weist in einem Artikel auf diesbezügliche Probleme methodischer Art bei der Untersuchung verkehrsarmer Linien hin. Als Voraussetzung für gültige Aussagen über Um- oder Einstellung von Linien sieht er das Vorliegen einer Gesamtheit von Betriebsbilanzen der einzelnen Linien. Damit ist wiederum die Forderung bestätigt, wonach die Bundesbahnen ihr Rechnungswesen im Hinblick auf die Beschaffung

---

1) Wöhrmann,-, Die Wirtschaftlichkeit verkehrsschwacher Strekken, in: Der Eisenbahner, Keller-Verlag, Starnberg, 25. Jg. (1972) Nr. 1, S. 8

solcher spezifischer Informationsbedürfnisse auszubauen haben 1).

Im übrigen gilt auch zu beachten, dass sich der Betrieb eines Mindest-Netzes allein aus absatzpolitischen Erwägungen aufdrängt; würde beispielsweise das Streckennetz der SBB allzustark verkleinert, wären negative Auswirkungen auf dem übrigbleibenden Teil zu erwarten durch abnehmende Attraktivität der Bahn als Ganzes. Dies sollte jedoch die Bundesbahnen nicht davon abhalten, Bahnersatzbetriebe dort zu erwirken, wo dies die Rentabilität wirklich verbessern hilft und wo meist zugleich ein verbessertes Leistungsangebot erreicht wird.

Die bereichsweise oder vollständige Schliessung von Stationen fällt ebenfalls unter die Betriebspflicht. Mit der geplanten Aufhebung der Beförderungs- und Tarifpflicht für Stückgut im Rahmen der Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes wird die Möglichkeit der Schliessung bestimmter Stationen für Stückgut gänzlich dem Entscheid der Bahn unterstellt. Wie bisher bleibt aber der Bahn auch die Möglichkeit, weitere Schliessungen von Stationen gänzlich oder lediglich für Güter zu beantragen 2). Jedenfalls wurde all diesen bisherigen Anträgen von der Aufsichtsbehörde stattgegeben.

---

1) Vgl. Millaruelo, J., Problèmes du calcul des bilans des lignes déficitaires. Methodes applicables, in: Schweiz Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 29.Jg.(1974) Nr.2,S.150

2) Transportreglement (TR) Art. 7: "Bei besonderen Verhältnissen betrieblicher Natur kann das Departement (das EVED; der Verf.) die Beförderungspflicht im allgemeinen oder nur für einzelne Eisenbahnen einschränken. Diese Einschränkungen sind bekanntzugeben". Diese eingeschränkte Beförderungspflicht ist aus der Sicht der Bahnen jedoch zugleich als eingeschränkte Betriebspflicht zu werten, denn für bestimmte Bahnstationen bedeutet dies in der Folge die Aufhebung der "Bahnbedienung", die Station wird nicht mehr 'betrieben'.

Ein Vergleich der Stationsdichte verschiedener europäischer Länder lässt vermuten, dass gewisse Korrekturen an unserem Netz diesbezüglich vertretbar sind. Der durchschnittliche Stationsabstand (mittlerer Abstand zwischen zwei Bahnhöfen) in km beträgt in folgenden Ländern:

CH (SBB)	3,49 km	
CH (Privatbahnen)	1,97 km	
BRD	4,24 km	
GB	6,70 km	
F	5,53 km	
NL	6,68 km	
S	6,04 km	1)

Insbesondere die Niederlande haben es verstanden, ihre Bahn trotz grösserem Stationsabstand attraktiv zu erhalten, obwohl die Bevölkerungsdichte in Holland wesentlich grösser ist (356 Einw./km^2) als in der Schweiz (155 Einw./km^2). Dies zeigt, dass offensichtlich der mittlere Bahnhofsabstand nicht nur eine Funktion der Bevölkerungsdichte des jeweiligen Wirtschaftsraumes ist, sondern massgeblich von der Rolle abhängt, welche der Bahn als Verkehrsmittel im Verkehrssystem zugewiesen wird.

---

1) Vgl. Statistisches Jahrbuch der SBB 1974, sowie Aberle, G., u.a. Wege zur Sanierung der Eisenbahn, a.a.O. S. 41

4.42 Fahrplanpflicht

Wie auch die "Abgeltungsbotschaft SBB" sowie ein diesbezüglicher Vorentwurf bestätigen, ist die Aufstellung und Veröffentlichung von Fahrplänen an sich keine gemeinwirtschaftliche Leistung 1) 2). Deshalb kann aus der gesetzlichen Fahrplanpflicht im Grundsatz keine spezielle Belastung hergeleitet werden. Der Betrieb einer Bahn von der Grösse der SBB birgt die Notwendigkeit in sich, aus betriebstechnischen und absatzpolitischen Gründen das Leistungsangebot entsprechend zu systematisieren und zu publizieren. Auch ein privater Transportunternehmer könnte sich unter vergleichbaren Umständen dieser 'Fahrplanpflicht' nicht ohne Konsequenzen entziehen.
Dass die einmal im Fahrplan festgelegten Züge ohne Rücksicht auf die momentane Nachfrage zu führen sind, versteht sich im geäusserten Sinn von selbst. Die Publizitätswirkung eines Fahrplans erfordert seine Einhaltung während der festgelegten Fahrplanperioden. Dann allerdings steht einer Anpassung grundsätzlich nichts im Wege. Die Beibehaltung schlecht besetzter Züge kann sich jedoch aus absatzpolitischen Ueberlegungen rechtfertigen, weil die Attraktivität eines Verkehrsmittels auch vom Gesamtangebot her beurteilt wird, was einen Mindestfahrplan erfordert mit dem immanenten Risiko von schwach belegten Zügen.Würden alle diese Züge aus dem Fahrplan weggestrichen, gefährdete man damit sicher auch bisher gut ausgelastete Verbindungen.
Wenn die Bundesbahnen tatsächlich "oft nicht gerechtfertigte Fahrplanbegehren" 3) erfüllen müssen, drängen sich Aenderungen

---

1) Vgl. Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O., S. 4

2) Vgl. Entwurf vom 27.6.1961 einer Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesbeschluss über die Aenderung des Bundesgesetzes vom 23. Juni 1944 über die Schweizerischen Bundesbahnen zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, S. 8

3) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O., S. 4

auf. Gemäss Fahrplanverordnung 1) können zwar von Kantonen sowie der Generaldirektion PTT-Betriebe, dèr Oberzolldirektion und den Unternehmungen "Aenderungsbegehren, deren Berücksichtigung auf Grund der vorhandenen Verkehrsbedürfnisse gerechtfertigt erscheint" 2), eingereicht werden, und bei deren Nicht-Berücksichtigung steht der Beschwerdeweg an das Eidgenössische Amt für Verkehr offen 3). Weil jedoch der Entscheid über diese Angelegenheiten ausschliesslich diesem Amt zusteht, wären genehmigte, nicht-gerechtfertigte Fahrplanbegehren direkt dieser Stelle zuzuschreiben.

Um die konkrete Belastung der Bundesbahn durch die Grundpflicht "Fahrplanpflicht" feststellen zu können, muss vorerst der Nachweis erbracht werden, dass der Abbau unerwünschter, bestehender Verbindungen sowie die Ablehnung untragbarer neuer Begehren auf dem ordentlichen Instanzenweg versucht und von der Aufsichtsbehörde abgelehnt wurde. Anschliessend wäre eine Bezifferung der durch diese Entscheide erwachsenden Nettokosten vorzunehmen, d.h. unter Berücksichtigung allfälliger Komplementärwirkungen zwischen verschiedenen Zugsverbindungen die effektive Mehrbelastung zu berechnen, welche dann als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung betrachtet werden kann.

Die Meinung, dass der tatsächliche Fahrplan der Bundesbahnen von einem Fahrplan abweiche, welcher ausschliesslich nach kaufmännischen Gesichtspunkten aufgestellt werde 4), ist zwar naheliegend, aber kaum aussagekräftig. Einmal sagt sie nichts aus über die wirkliche Verpflichtung der SBB zum heutigen Fahrplanangebot, sodann gibt es aber auch kein vergleichbares

---

1) Vgl. Fahrplanverordnung (vom 2. September 1970)

2) Fahrplanverordnung, a.a.O. Art. 5, Ziff. 2

3) Vgl. Fahrplanverordnung, Art. 10, Ziff 1

4) Vgl. Schweizerische Bundesbahnen, Verwaltungsrat, Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, a.a.O. S. 4

Unternehmen mit einem ausschliesslich nach kaufmännischen Kriterien erstellten Fahrplan. Hinzu kommt noch, dass von einer öffentlichen Unternehmung auch deshalb mehr erwartet werden könnte, weil sie die Differenz zwischen gewinnloser Eigenwirtschaftlichkeit (Selbsterhaltung) und Ueberschuss wieder in ein erweitertes Leistungsangebot stecken kann. Dies würde eine private Unternehmung nicht tun, deshalb ein berechtigter Unterschied bezüglich der Erwartungen.

4.43 Beförderungspflicht

Die Beförderungspflicht, wie sie im Transportgesetz (TG) Art 7 1) festgelegt ist, muss gemäss neuerer Rechtsauslegung als reine Kontrahierungspflicht betrachtet werden. Die Beförderungspflicht als Leistungspflicht dagegen stützt sich ab auf Bestimmungen aus dem EbG, dem SBB-Gesetz und dem TG und "kann niemals integral verstanden werden. Sie richtet sich nach den effektiven Bedürfnissen des Verkehrs ... Der Einsatz der Bahnen erfolgt in diesem Sinn unter Berücksichtigung der finanziellen Mittel und der zur Verfügung stehenden Kapazität. Nach der gesetzlichen Leistungspflicht sind die Bahnen aber nicht nur berechtigt, sich den Bedürfnissen des Verkehrs anzupassen, sie sind auch dazu verpflichtet" 2). Dabei hat jedoch auch diese Anpassung nur im Rahmen der verfügbaren Mittel zu erfolgen 3).

---

1) Bundesgesetz über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen, Transportgesetz (TG), vom 11. März 1948, Stand 1. Oktober 1973

2) Ziegler, H.P., Die Beförderungspflicht der Bahnen unter besonderer Berücksichtigung des Stückgutproblems, a.a.O. S. 159

3) Botschaft des BR an die BV zum Entwurf eines BG über die Schweizerischen Bundesbahnen, vom 24. November 1936, S. 101 f.: "Die Verwaltung des Unternehmens (der SBB: der Verf.) legt Wert darauf, und wir mit ihr, dass diese Anpassung (an die Bedürfnisse des Verkehrs und die Fortschritte der Technik; der Verf.) nur im Rahmen der verfügbaren Mittel erfolgen kann".

In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass diese Leistungspflicht stets in Beziehung zu den Möglichkeiten der Tarifsetzung steht. Praktisch jedes Beförderungsbedürfnis von der Art, wie sie öffentliche Massentransportmittel befriedigen können, lässt sich durch genügend hohe Preise unterdrükken oder aber vom Transporteur aus gesehen finanziell tragbar erfüllen. "Entstehen aus der Beförderungspflicht ökonomische Nachteile, so ist die Tarifpolitik falsch. Durch den Kosten angepasste Tariferhöhungen lassen sich die Nachteile beseitigen und lässt sich auch verhindern, dass mit der Beförderungspflicht Missbrauch getrieben wird" 1).

Im Güterverkehr ist die Beförderungspflicht erheblich eingeschränkt, indem die Eisenbahn gemäss TG Art. 41, Ziff. 3 lediglich dann Güter zur Beförderung annehmen muss, wenn sie diese ohne Verzug befördern kann. Insofern kann sich daraus eigentlich auch kein Kapazitätsproblem ergeben. Der Wagenladungsverkehr basiert grösstenteils auf einem anderen, moderneren und spezialisierteren Wagenmaterial, als er für Stückgut verwendet werden kann. Der Stückgutverkehr absorbiert deshalb kaum Rollmaterial des Wagenladungsverkehrs.

Dass der Stückgutverkehr durch seine geringe durchschnittliche Wagenauslastung wirtschaftliche Probleme aufwerfen kann, sei unbestritten. Dies ist jedoch weniger eine Frage der Beförderungspflicht als vielmehr der möglichen Tarifpolitik. Die bedeutenden Investitionen in diesem Sektor (neues Schnellgutkonzept) lassen nämlich vermuten, dass die Bundesbahnen am Stückgutverkehr grundsätzlich interessiert sind.

Im Zusammenhang mit Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes betreffend den Finanzplan 1978 - 80, gestützt auf die Ergebnisse der "Projektgruppe Stückgut", ist die Aufhebung der Beförderungs- und Tarifpflicht im Stückgutverkehr vorgesehen.

---

1) Schroiff, F.J., Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 31. Jg. (1960), Nr. 3, S. 138

Geringe Bedeutung und unnötiger Monopolschutz haben zur Empfehlung dieser Lockerung geführt. Damit wird aber auch ein weiteres Argument für die Geltendmachung von Abgeltungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen wegfallen.

Im Personenverkehr wirkt sich die Beförderungspflicht für die Bahnen laut Abgeltungsbotschaft SBB dahingehend aus, dass diese sich "auf die Bewältigung von Verkehrsspitzen einrichten müssen" 1). Für die öffentlichen Verkehrsunternehmungen bedeute dies, "das sie ihre Betriebsgrösse - und vor allem den Bereitschaftsgrad - nicht nach dem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad ausrichten könnten, sondern dass der Verkehrsapparat auch in der Lage sein müsse, die Verkehrsspitzen zu bewältigen" 2).
Dies bestreitet jedoch Z i e g l e r unter dem Hinweis auf die Bestimmungen in TG Art. 7 d (und TG Art. 43 für den Güterverkehr), welche den Bahnen durchaus die Möglichkeit einer Optimierung der Transportkapazität geben: "Es stimmt keineswegs, dass die Bahnen auf Grund der Beförderungspflicht eine übermässig grosse Kapazität zur Verfügung halten müssen, und damit natürlich sehr hohe fixe Kosten haben. Die Beförderungspflicht besagt nur, dass die vorhandene Kapazität innerhalb der vorgesehenen Leistungen jedermann oder nach objektiven Kriterien festgesetzten Personenkreisen zur Verfügung gehalten werden muss" 3). Deshalb kann aus der Beförderungspflicht keine Anweisung an die Bahn abgeleitet werden, solche Leistungen in jedem Fall zu erbringen.

---

1) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 4

2) Vogel, H.P., Der optimale Einsatz der öffentlichen Verkehrsmittel, Diss. St. Gallen, gedr. Winterthur, 1973, S. 20

3) Ziegler, H.P., Die Beförderungspflicht der Bahnen unter besonderer Berücksichtigung des Stückgutproblems, a.a.O.,S. 45

Die Durchführung des durch Messen, Sportveranstaltungen u.a.m. verursachten Sonderverkehrs wird allgemein als im Interesse der Bahnunternehmung liegend und dementsprechend nicht als Auflage betrachtet (vergleichbar dem Tramp-Verkehr in der Schiffahrt).
Die Bewältigung des einmaligen Spitzenverkehrs, bewirkt durch Verkehrsunterbrüche auf andern Linien, politische Ereignisse usw. fällt dagegen nicht unter die "regelmässigen Bedürfnisse des Verkehrs" 1) und damit nicht unter die absolute Beförderungspflicht.
Anvisiert werden vielmehr regelmässige Verkehrsspitzen, wie Ferienreiseverkehr, Weihnachtsverkehr und insbesondere der Berufs- und Schülerverkehr "zu den heute geltenden Tarifen" 2). Damit ist zumindest aber angedeutet, dass es sich oft mehr um ein Preis- und weniger um ein Mengenproblem handelt.
Dass ein auf die Bewältigung von Spitzen ausgerichteter Verkehrsapparat in den übrigen Zeiten nicht voll genutzt wird und bei den Bahnen insbesondere zu relativ gering ausgelastetem Rollmaterial führt, ist offensichtlich. Entscheidend ist aber die Frage, ob eine Dimensionierung der Kapazität auf durchschnittliche Belegungen im Verkehr ökonomisch immer sinnvoll ist. Verkehrsspitzen existieren nicht einfach deshalb, weil Bahnen zu ihrer Bewältigung verpflichtet sind. Gerade in der Abwicklung solcher Spitzenverkehre kommt eben auch der Vorteil der Massenproduktion und des Massenabsatzes zum Ausdruck. "Insofern kommen der betriebswirtschaftliche Drang zur Massenproduktion und die volkswirtschaftlich motivierte Pflicht zur Beförderung entgegen" 3). Wo die Grenze des betriebswirt-

---

1) Vgl. TG Art. 7, Ziff. 1 d

2) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 5

3) Entwurf zu einem Bericht des BR an die BV über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und bahnfremder Lasten und die Sicherung der öffentlichen Verkehrsbedienung, vom März 1954, S. 37

schaftlichen Interesses am Verkehrszuwachs liegt, steht nicht generell fest. Sie muss in jedem einzelnen Fall durch Gegenüberstellung von Grenzkosten und Grenzerlösen ermittelt werden 1).

Wenn Pendlerzüge ihr Platzangebot massiv reduzieren und damit bewusst auf einen Teil der Passagiere (die sog. Spitze) verzichten wollten, müsste dies weiterreichende Folgen haben. Weil jeder von einer solchen Transportverweigerung betroffen werden könnte, wird er sich im Rahmen des Möglichen nach alternativen Transportmöglichkeiten umsehen. Damit wäre nun aber nicht nur die Spitze weggefallen, sondern auch ein wesentlicher Teil des übrigen, an sich interessanten Verkehrs.

Von diesen Belegungsschwankungen in den Zügen zwischen Ausgangs- und Endstation sind Verkehrsspitzen (Häufung von Zugsverbindungen) zu bestimmten Tages-, Wochen- und Jahreszeiten zu unterscheiden. Hier besteht eine reelle Chance, durch Zusammenarbeit mit Industrie, Gewerbe und Schulen eine bessere Koordinierung von Arbeits- resp. Schulzeit und Transportzeit zu erreichen und damit den Verkehrsanfall zeitlich besser zu staffeln.

Allgemein sind die Probleme, welche sich aus den Verkehrsspitzen ergeben, weder durch die Beförderungspflicht hauptsächlich verursacht, noch lassen sie sich durch deren Wegfall grundsätzlich lösen. Die optimale Gestaltung und Beeinflussung des Verkehrsaufkommens kann nur über sozialpolitische Massnahmen erreicht werden wie gleitende Einkaufszeiten, Schichtarbeit in der Industrie, gleitende Arbeitszeit, Staffelung der Ferienzeit, Dezentralisierung 2).

---

1) Vgl. Effmert,W., Das Problem der Verkehrsspitzen, in: Die Bundesbahn, 40. Jg. (1966) Nr. 1, S. 19 ff

2) Vgl. Klaasen,L.H., Der Einfluss der Wandlungen der Gesellschaft auf die Nachfrage im Personen- und Güterverkehr, in: Der Verkehr im Jahrzehnt 1980-1990. Fünftes Internationales Symposium über Theorie und Praxis in der Verkehrswirtschaft, Athen 1973, gedr. Paris 1974, S. 36 ff

Betreffend Abgeltung wird von den Bundesbahnen oft und gerne auf Lösungsvorschläge der EWG zu diesbezüglichen Problemen hingewiesen. Gerade aber im Zusammenhang mit der Beförderungspflicht darf nicht übersehen werden, dass die EWG selbst in ihren entsprechenden Verordnungen 1) grundsätzlich die Aufhebung von Verpflichtungen fordert, welche mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbunden sind. Primär ist also die Beförderungspflicht zu lockern und nur wo dies nicht möglich ist aus volkswirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten (welche richtigerweise nur vom Souverän und nicht vom Verkehrsanbieter angegeben werden sollen) wird eine entsprechende Entschädigung geleistet. Die geäusserte Meinung ist jedoch nicht unbegründet, wonach die SBB gar nicht so sehr an einem Abbau solcher Pflichten interessiert seien. So wird zwar der schlechte Kostendeckungsgrad des Berufs- und Schulverkehrs beklagt, aber ein Wegfall der diesbezüglichen Beförderungspflicht hätte kaum eine Verbesserung der finanziellen Situation der Gesamtunternehmung zur Folge.Es dürfte nur schwerlich oder gar nicht gelingen, einen vorteilhafteren Ersatzverkehr zu schaffen. Unter diesen Umständen kann jedoch nicht von einer klar belastenden Beförderungspflicht gesprochen werden, welche eine kaufmännische Geschäftsführung verhindere.
Nebenbei muss als ein positiver Aspekt der Betriebspflicht auch anerkannt werden, "dass die Existenz eines jederzeit und jedermann zugänglichen Verkehrsdienstes eine ausserordentlich starke werbende Wirkung ausübt" 2).

---

1) Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiete des Eisenbahn-, Strassen- und Schiffsverkehrs, Art. 1

2) Entwurf zu einem Bericht des BR an die BV über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und bahnfremden Lasten und die Sicherung der öffentlichen Verkehrsbedienung, vom März 1954, S. 38

4.44 Tarifpflicht

Die EWG-Verordnung Nr. 1191/69 umschreibt in Art. 2, Ziff. 5 die Tarifpflicht als "die Verpflichtung der Verkehrsunternehmen zur Anwendung von behördlich festgesetzten oder genehmigten, mit dem kaufmännischen Interesse des Unternehmens nicht zu vereinbarenden Entgelten, die sich insbesondere bei bestimmten Gruppen von Reisenden, bestimmten Güterarten oder bestimmten Verkehrswegen aus der Auferlegung oder verweigerten Aenderung von besonderen Tarifmassnahmen ergeben. (Dies) ... gilt weder für Verpflichtungen, die sich für alle Wirtschaftstätigkeiten aus allgemeinen preispolitischen Massnahmen ergeben, noch für Verpflichtungen aus Massnahmen, die auf dem Gebiet der allgemeinen Beförderungsentgelte und -bedingungen im Hinblick auf die Organisation des Verkehrsmarktes oder eines Teils des Verkehrsmarktes beschlossen werden".
Der wesentliche Gehalt der Tarifpflicht kann also offensichtlich nicht in der Pflicht zur Erstellung von Tarifen an sich gesehen werden. Gleich wie die Erstellung und Veröffentlichung von Fahrplänen vorwiegend ein betriebliches Erfordernis darstellt, trifft dies auch bei Tarifen für einen guten Teil zu. Dass damit auch der Nachteil verbunden ist, der Konkurrenz Kalkulationsgrundlagen für "konkurrenzfähige" Beförderungsentgelte zu liefern, sei zugegeben. Doch sollte dies nicht überbewertet werden angesichts der Tatsache, dass im Güterverkehr als massgeblicher Bereich des sog. umstrittenen Verkehrs die Bahn vorwiegend mit unveröffentlichten Tarifabkommen operiert.
Dass die Tarife, soweit gleiche Umstände vorliegen, für alle gleich sind 1), darf eigentlich fast als selbstverständlich

---

1) Vgl. Transportreglement (TR) Art. 11, Ziff 2

betrachtet werden; ebenso, dass die Tarife "gegenüber jedermann, der ihre Bedingungen erfüllt, in gleicher Weise angewendet werden" 1). Auch betriebswirtschaftliche Erwägungen sprechen grundsätzlich für eine solche Gleichbehandlung.
Was nun die speziellen Merkmale der Tarifpflicht, nämlich die direkte staatliche Festlegung bestimmter Tarifpositionen oder die indirekte Einflussnahme durch Verhinderung von gebotenen Aenderungen anbelangt, ist eine differenzierte Betrachtung erforderlich. Einerseits sind die durch gesetzliche Grundlagen bedingten Massnahmen von den mehr oder weniger freiwilligen, aus Tradition übernommenen, resp. beibehaltenen Zugeständnissen zu trennen. Anderseits müssen die ökonomischen Konsequenzen gesetzlicher Auflagen ermittelt werden.
Zur konkreten Beurteilung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen durch die Tarifbildung und Tarifgestaltung ist zunächst von der entsprechenden Gesetzgebung auszugehen, welche im Tarifbildungsbeschluss (TBB) festgelegt ist 2). Als wohl wesentlichste Aenderung gegenüber dem alten Tarifbildungsbeschluss und für die Beurteilung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen massgebliche Lockerung muss der Verzicht auf Höchstpreisvorschriften gewertet werden. Mit Rücksicht auf damalige und künftige Konkurrenzsituationen und im Sinne einer modernen Verkehrspolitik wurde darauf verzichtet, Höchstpreise vorzuschreiben und man beschränkte sich auf die Angabe von Verhältniszahlen 3). Im Vergleich fällt ferner auf, dass der heute

---

1) TR Art. 14

2) Bundesratsbeschluss über die Bildung der Eisenbahntarife, vom 17. Oktober 1967 (Tarifbildungsbeschluss, TBB), sowie Bundesbeschluss über die Genehmigung des Bundesratsbeschlusses vom 17. Oktober 1967 über die Bildung der Eisenbahntarife, vom 5. März 1968

3) Vgl. Botschaft des Bundesrates an die BV über die Genehmigung des BRB vom 17. Oktober 1967 über die Bildung der Eisenbahntarife (vom 17. Oktober 1967), S. 3

geltende TBB vorwiegend Kann-Formulierungen enthält, insbesondere was Tarifvergünstigungen für zunehmende Entfernungen anbelangt. Zwingend ist lediglich TBB Art. 11, welcher festlegt:

"Ermässigungen sind zu gewähren:

a. den Kindern
b. für regelmässige Fahrten zur Arbeit und zur Schule
c. den Schulen und den Jugendvereinigungen",

sowie die Durchführung von Militärtransporten zu reduzierten Ansätzen (gemäss EbG Art. 432). Doch stellen auch diese Vergünstigungen im Grundsatz eine absatzpolitisch zumindest zu rechtfertigende, wenn nicht überhaupt sich aufdrängende Massnahme dar, welche dementsprechend nicht im Gegensatz zum kaufmännischen Interesse einer Transportunternehmung gesehen werden darf.

Aber auch die im Tarifbildungsbeschluss festgelegten Maximalspannen, welche die Beziehungen zwischen Normal- und Spezialtarifen, zwischen verschiedenen Beförderungsarten, Arten von Sendungen (Stückgut, Wagenladungen), verschiedenen Transportgewichten etc. mit Verhältniszahlen festlegen und als obere Grenze einzuhalten sind, können schwerlich als Behinderung angeführt werden. Solange eine Bahn nicht an diese Grenzen vorstösst, darf von einer eigentlichen Beschränkung nicht gesprochen werden.

Dass die Eisenbahnen bei der Erstellung ihrer Tarife auf volkswirtschaftliche, soziale und kulturelle Bedürfnisse des Landes Rücksicht zu nehmen haben, wie in der Abgeltungsbotschaft SBB erwähnt wird, erscheint grundsätzlich richtig und begründet aus ihrer Funktion als öffentliches Verkehrsmittel. Diese Rücksichtnahme hat allerdings ihre Grenzen dort, wo die notwendigen Mittel erschöpft sind 1). Ein im heutigen Ausmass bestehendes Defizit kann deshalb nicht mit der Rücksichtnahme auf

---

1) Vgl. Tarifbildungsbeschluss (TBB) Art. 24, sowie SBB-Gesetz Art 3 gleichlautend: " ... soweit ihre finanziellen es gestatten".

volkswirtschaftliche und kulturelle Belange bei der Tarifgestaltung begründet werden, denn dies wäre im Grunde eine Gesetzesmissachtung. Dementsprechend kann es sich auch nicht generell um gesetzlich fundierte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen handeln. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass über die Kommerzielle Konferenz ein Mitspracherecht der Verkehrsnutzer zu Tariffragen von allgemeiner Tragweite besteht 1), denn die ausschliessliche Entscheidkompetenz bezüglich Tarifmassnahmen liegt beim Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement.

U.E. ist es auch nicht richtig, wenn die Bundesbahnen selbst volkswirtschaftliche und kulturelle Motivationen zu stark in ihre Geschäftsführung einwirken lassen. Sie sind primär für eine betriebswirtschaftlich optimale Unternehmungsführung verantwortlich; die Berücksichtigung und Wahrung der übrigen Belange und Interessen sollen sie der Aufsichtsbehörde, resp. den politischen Instanzen überlassen und nicht quasi den Kompromiss zwischen Unternehmungsinteresse und Politik vorwegnehmen. "Die Eisenbahn soll kommerziell handeln und nicht Volkswirtschaftspolitik betreiben. Der Staat dagegen soll dort, wo es unbedingt sein muss, Volkswirtschaftspolitik treiben, er soll die Eisenbahn aber kommerziell handeln lassen 2). Konkret bedeutet dies, dass die Bundesbahnen bei der Tarifgestaltung (und natürlich auch in Fragen der Netz- und Fahrplangestaltung) nötigenfalls den gesetzlich zugestandenen Rahmen voll ausnutzen sollen. So wirkt es wenig überzeugend, wenn man über eine Belastung durch mangelnden Spielraum in der Tarifgestaltung klagt, dabei jedoch weder an die Grenzen des Tarifrahmens vorgestossen ist, noch durch abgelehnte Tarifanpassungen der Aufsichtsbehörde behindert wurde.

---

1) Vgl. ebenda, Art. 27

2) Meyer,H.R., Der Verkehr,in: Strukturwandlungen der schweizerischen Wirtschaft und Gesellschaft. Festschrift für Fritz Marbach zum 70. Geburtstag, hrsg. v. R.F. Behrendt u.a., Bern 1962, S. 145

Der sog. Verkehrslastenausgleich als Grundlage des geltenden Tarifsystems wird von der Bahnseite ebenfalls als Aspekt der Tarifpflicht und damit als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung geltend gemacht: "Dieses ganze System des gesetzlich verankerten Verkehrslastenausgleich beruht überwiegend auf volkswirtschaftlichen und staatspolitischen Ueberlegungen und schliesst deshalb eine erhebliche gemeinwirtschaftliche Leistung der Bundesbahnen in sich" 1).

Von einem'gesetzlich verankerten Verkehrslastenausgleich' zu sprechen,ist jedoch nicht gerechtfertigt. Der geltende Tarifbildungsbeschluss schreibt weder einen Wertausgleich zwischen hoch- und geringwertigen Gütern vor noch legt er einen Distanzausgleich verbindlich fest. Dabei darf auch das Eigeninteresse der Bahn an diesen Preisdifferenzierungen nicht vernachlässigt werden. Hochwertige Güter reagieren allgemein mit geringerer Empfindlichkeit auf Preisänderungen, sodass "also auch reines Erwerbsstreben zur Werttarifierung führt, die Berufung auf gemeinwirtschaftliche Rücksichten somit nicht nötig ist" 2).

So entspricht auch die Bildung eines Staffeltarifs als Konsequenz des Distanzausgleichs an sich der Kostendegression bei Transporten mit zunehmender Entfernung. Ob es zutrifft, dass "durch den Staffeltarif die Frachten für längere Entfernungen stärker gekürzt werden, als dies kostenmässig begründet ist" 3), kann aufgrund des ungeklärten verwendeten Kostenbegriffs weder bestätigt noch verneint werden; für die Gestaltung optimaler Verkehrspreise und damit auch des Tarifsystems sind jedoch die Kosten nur für die eine Seite des Problems bestimmend.

---

1) Vgl. Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 6

2) Niehans,J., Preistheoretischer Leitfaden für Verkehrswissenschafter in: Schweizerisches Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik (Zürich), 11. Jg. (1956), S. 301

3) Schweizerische Bundesbahnen, Verwaltungsrat, Die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, a.a.O. S. 5

Diese Nachteile durch Verpflichtungen werden gegebenenfalls mit einem entsprechenden finanziellen Ausgleich entschädigt. Für die Tarifpflicht soll dies an einem Beispiel aus dem Personenverkehr gezeigt werden:

"Die Höhe des Ausgleichs ... entspricht ... dem Unterschied zwischen den beiden folgenden Grössen:

a) Die erste Grösse entspricht dem Unterschied zwischen dem Produkt aus der Anzahl der erwarteten Beförderungseinheiten und
   - entweder dem günstigsten Tarif, den die Verkehrsnutzer in Anspruch nehmen könnten, wenn die Verpflichtung nicht bestanden hätte,
   - oder mangels eines solchen Tarifs dem Entgelt, welches das Unternehmen bei kaufmännischer Geschäftsführung und unter Berücksichtigung der Kosten der Leistung sowie der Marktlage angewandt hätte,

   und dem Produkt aus der Anzahl der tatsächlichen Beförderungseinheiten und dem Pflichttarif während des in Betracht kommenden Zeitraums.

b) Die zweite Grösse entspricht dem Unterschied zwischen den Kosten die sich entweder aus der Anwendung des günstigsten Tarifs oder des Entgelts ergeben hätten, welches das Unternehmen bei kaufmännischer Geschäftsführung angewandt hätte und den Kosten, die sich aus der Anwendung des Pflichttarifs ergeben" 1).

Mit diesem Berechnungsmodell wird zum Ausdruck gebracht, dass bei all diesen Ausgleichsansprüchen auch die Elastizität der Nachfrage berücksichtigt werden muss. Nur in den wenigsten Fällen werden Preisänderungen nur die Kosten, nicht aber die Absatzmenge, d.h. den Ertrag beeinflussen.

---

1) EWG-Verordnung 1191/69, Art. 11, Ziff. 1

"Die Möglichkeit, in begründeten Fällen von den wirklichen Entfernungen abweichende Tarif-km vorzusehen, würde den SBB für die Preisbildung im Personen- und Güterverkehr ein neues variables Element bringen, um sich beispielsweise

- bei Linien mit überdurchschnittlichem Leistungsangebot
- bei Linien mit besonders hohen Betriebs- und Unterhaltskosten
- bei Linien mit schwacher Frequenz
- bei Verbindungen, die durch den Ausbau des Nationalstrassen-Netzes und das Motorfahrzeug besonders konkurrenziert sind,

flexibler nach oben oder unten anpassen zu können"1).

Es muss jedoch klar festgehalten werden, dass gemäss bisheriger Regelung (TBB Art. 6) die Tarifentfernung zwar kleiner, "in der Regel (aber) nicht höher sein (durfte) als die wirkliche Entfernung, ausgenommen auf Strecken mit besonderen Verhältnissen" 2). Entscheidendes wird damit also nicht geändert, allenfalls eine Rechtsunsicherheit oder Interpretationsschwierigkeit behoben.

Gemäss EWG-Verordnung 1191/69, Art. 5, Ziff. 2 erwachsen aus einer Tarifpflicht dann wirtschaftliche Nachteile, "wenn der Unterschied zwischen den Einnahmen und den Belastungen des der Verpflichtung unterliegenden Verkehrs geringer ist als der Unterschied zwischen den Einnahmen und den Belastungen des Verkehrs, die sich unter Berücksichtigung der Kosten der der Verpflichtung unterliegenden Leistungen sowie der Marktlage bei kaufmännischer Geschäftsführung ergeben würden".

---

1) Botschaft über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes, vom 9. Februar 1977, S. 43

2) TBB Art. 6, Ziff. 1

Daneben wirkt immer auch die Nachfrageseite mit ihrer Elastizität bei der Preisbildung mit.

Was den Streckenausgleich (beispielsweise zwischen stark und schwach frequentierten oder flachen und gebirgigen Strecken anbelangt, darf zwar gemäss TBB "die Tarifentfernung in der Regel nicht grösser sein als die wirkliche Entfernung, ausgenommen Strecken mit besonderen Verhältnissen" 1). Eine entsprechend detaillierte Tarifierung, welche z.B. unterschiedliche Baukosten von Strecken mit Kunstbauten berücksichtigen wollte, wäre jedoch erfolgmässig fragwürdig und widerspricht deshalb meist betriebswirtschaftlicher Denkweise. Sehr bald werden in diesen Fällen die Erfassungskosten höher sein als der durch die Differenzierung erzielte Mehrertrag.

Gleich wie in anderen Wirtschaftszweigen ist es auch für Verkehrsunternehmungen sinnvoll, nicht alle Nachfrage- und Kostenunterschiede bei der Preispolitik zu berücksichtigen und deshalb Teilmärkte mit unterschiedlicher Preisempfindlichkeit trotzdem als gleichartig zu behandeln. Im Gegensatz zur oben erwähnten differenzierten Preispolitik (z.B. Werttarifierung) spricht man hier von einer generalisierenden oder Gruppenpreispolitik 2). Zudem wird mit dem Ablauf des geltenden TBB im Jahre 1978 auch diese Tarifierungsvorschrift höchstwahrscheinlich fallen und der Rechtszustand bezüglich Tarifierung den Privatbahnen angeglichen werden. Die Bestimmungen über die Tarifentfernung sollen im Hinblick auf grössere Flexibilität in der Preisbildung angepasst werden:

---

1) TBB, Art. 6, Ziff. 1, Hervorhebung durch den Verfasser. Bei Fahrten über die Heitersberglinie wird gemäss alter Streckendistanz tarifiert.

2) Vgl. Niehans.J., Preistheoretischer Leitfaden, a.a.O. S. 313

So zeigt sich eine Belastung zwar meist in der Gegenüberstellung von Kosten und Erträgen der einzelnen Leistungen, aber eben nur in der Gegenüberstellung der variablen Kosten und der unter Marktbedingungen möglichen Ertragsvariationen. Nicht (voll-) kostendeckende Tarife sind gemäss vorstehender Regelung nur dann gemeinwirtschaftlich, wenn sie vom Staate zwingend auferlegt sind und nicht einmal die Sonderkosten gedeckt werden. Dies meint auch Dirlewanger 1), wenn er zwei Grade gemeinwirtschaftlicher Leistungen unterscheidet: "Solche mit Ausfällen wegen Verhinderung der freien Preisgestaltung und solche, die eigentliche Verluste verursachen, weil die zusätzlichen Kosten nicht gedeckt sind. Nur die zweite Art von gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist nach der Verordnung 1191/69 und Art. 50 EG (=EbG; der Verf.) abgeltungsberechtigt". Freiheit in der Tariffestsetzung bedeutet eben nicht zugleich die Möglichkeit zur beliebigen Anhebung von Preisen, sondern lediglich Anpassung auf ein durch den Markt gegebenes Niveau. Alle andern Rechnungsbasen sind unrealistisch.

Als Behinderung in der Tarifbildung und damit als abgeltungsberechtigt sind auch gewisse Massnahmen im Zusammenhang mit dem Tarifgenehmigungsverfahren bezeichnet worden. So hat der Bundesrat aus inflationspolitischen Erwägungen das Inkrafttreten von Tariferhöhungen in letzter Zeit zweimal hinausgeschoben (im Personenverkehr vom Nov. 73 auf Febr. 74, im Güterverkehr vom Jan. 73 auf Febr. 74; die im Personenverkehr vom Nov. 75 auf Nov. 76 verschobene Tarifanpassung wurde vom Verwaltungsrat der SBB selbst beantragt und vom Bundesrat sanktioniert). Ein entsprechender Antrag auf Abgeltung für diese aufschiebende Wirkung wurde zwar von den Bundesbahnen mündlich vorgebracht 2), vom EAV jedoch abgelehnt. Es dürfte wohl nicht leicht sein, eine durch diese Terminverschiebung entstandene wirtschaftliche Einbusse als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung darzustellen und geldmässig nachzuweisen.

---

1) Dirlewanger,H., Bemerkungen zur Botschaft des BR an die BV zur Abgeltung, Bern, 28.Okt. 1970

2) In der Grössenordnung von 3 Mio. Fr.

4.45 Die Wirkung der Grundpflichten als Gesamtheit 1)

Wie am Anfang der Ziffer 4.4 angedeutet wurde, geht bei der Einzelbetrachtung der Grundpflichten ein möglicherweise ganzheitlicher Charakter der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verloren. In diesem Sinne soll an dieser Stelle auch das Zusammenwirken der Grundpflichten gewürdigt werden. Es geht insbesondere darum, sog. Synergie-Effekte 2) zu prüfen, wie sie Seggel 3) vermutet, wenn er vom "System gemeinwirtschaftlicher Bindungen" spricht. Er sieht die eigentliche Belastung nicht in den einzelnen Bindungen an sich, sondern erst im Zusammenwirken derselben.

Dieser Synergie-Effekt wird allerdings dann weitgehend in Frage gestellt, wenn man beispielsweise der Tarifpflicht gegenüber den andern Grundpflichten eine Schlüsselposition einräumt, wie dies auch die Abgeltungsbotschaft macht: "Es kann festgehalten werden, dass in sehr vielen Fällen die Gemeinwirtschaftlichkeit nicht darauf beruht, dass die Bundesbahnen eine Leistung erbringen müssen, sondern auf der Tatsache, dass sie daran gehindert werden, dafür den Preis zu verlangen, den sie als rein kaufmännisch geführte Unternehmung fordern müsste 4). Sie verweist damit gleichzeitig die gemeinwirtschaftliche Funktion hauptsächlich in den Bereich der Tarifpflicht.

---

1) Wir verzichten bewusst auf die gesonderte Betrachtung der "übrigen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen" gemäss Ziffer 1.232. Es wurden bisher keine entsprechenden Tatbestände genannt, welche nicht ebenso gut einzelnen Grundpflichten zugeordnet werden können.

2) Synergismus, auch als "2+2=5 Effekt" bezeichnet, wobei die Wirkung einer Summe grösser ist als die Einzelwirkungen addiert.

3) Vgl. Seggel,R., Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Nahverkehr, a.a.O., S. 14. Siehe auch Ziff. 1.21 voranstehend.

4) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 12

Die Aussage, wonach sich Betriebs- und Beförderungspflicht (von der Fahrplanpflicht als wesentliche Belastung wird hier abgesehen) erst voll als Last auswirken durch die Verbindung mit der Tarifpflicht 1) widerspricht dieser speziellen Rolle der Tarifpflicht nicht. Ist der Tarifzwang entsprechend gering, d.h. kann die Tariffestsetzung innerhalb genügend weiter Grenzen frei erfolgen, verlieren Betriebs- und Beförderungspflicht entscheidend an Gewicht. Aber auch der Betriebspflicht kommt eine Sonderstellung zu. Sie kann sich als belastend für bestimmte Strecken auswirken, welche entgegen dem Willen der Bahnverwaltung zu betreiben sind. Sie stellt zwar eine Grundbedingung für das Wirksamwerden der übrigen Grundpflichten dar, doch damit ist wenig über ihre Beziehung den restlichen Verpflichtungen gesagt. So können Betriebs- und Beförderungspflicht nicht gleichzeitig für bestimmte Tatbestände als Belastung angegeben werden. Eine Beförderungspflicht ist bei geringem Verkehrsaufkommen und damit verbundenen ungenutzten Kapazitäten keine unzumutbare Belastung. Jede Steigerung der Nachfrage ist in dieser Situation vorteilhaft. Belastend könnte sich allenfalls die Betriebspflicht auswirken, wenn die Einstellung einer bestimmten Linie trotz dadurch erwarteter Erfolgsverbesserung für die Gesamtunternehmung verhindert wird. Wird demgegenüber die Beförderungspflicht in der Pflicht zur Bewältigung von Spitzenverkehren gesehen, wird damit gleichzeitig eine Berufung auf eine Last aus der Betriebspflicht, welche vorwiegend ein Mengenproblem darstellt, verhindert. Damit zeigt sich, dass der Entscheid über Einstellung oder Weiterführung des Betriebs einer Strecke und damit den Charakter

---

1) Vgl. Wetzler,W., u.a., Die betriebsfremden Lasten und gegemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Deutschen Bundesbahn, Bericht eines Sachverständigen-Ausschuss. Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr, Heft 9, Bielefeld 1955, S. 22 f

der spezifischen Betriebspflicht auf einer ersten Ebene gefällt wird. Muss der Betrieb aufrechterhalten bleiben, so wird sich im Anschluss das Problem der sich daraus ergebenden effektiven Belastung stellen.
Auf einer zweiten 'tieferen Ebene', können dann unter der Voraussetzung des Betriebs einer bestimmten Strecke die Belastungen aus den übrigen Grundpflichten ermittelt werden. Doch auch hier muss eine die Belastungen verstärkende Wechselwirkung verneint werden. Jede effektive Belastung wird sich in der Verweigerung gebotener oder dem Zwang zu ökonomisch nicht begründeten Einzelmassnahmen zeigen: Die Führung eines bestimmten, schwach besetzten Zuges, die Limitierung eines bestimmten Fahrpreises, die generelle tarifarische Besserstellung bestimmter Benutzerkategorien, die Dimensionierung eines Zuges gemäss Spitzenbedarf etc. Dass bei diesen Einzelmassnahmen Elemente sowohl der Beförderungs- und Fahrplanpflicht als auch der Tarifpflicht zu berücksichtigen sind, ist unbestritten. Aber es ist bisher nicht nachgewiesen worden, dass eine rein additive Ermittlung der Gesamtbelastung unvollständig ist. Ein sog. Synergie-Effekt als zusätzliche Wirkung konnte somit nicht ermittelt werden.

5 Zur Frage der Aufrechterhaltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hat in ihren "Grundsätzen der gemeinsamen Verkehrspolitik" folgende Prinzipien herausgestellt:

" - Gleichbehandlung
- finanzielle Eigenständigkeit der Verkehrsunternehmungen
- Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmer
- freie Wahl der Verkehrsnutzer
- Koordinierung der Investitionen " 1).

Sie gingen aus dem Bestreben hervor, "in der Verkehrswirtschaft soweit wie möglich die gleiche Tendenz wie in den andern Wirtschaftszweigen zu verfolgen" 2), d.h. im Grundsatz den freien Wettbewerb einzuführen.

Im Hinblick auf eine Würdigung der Konsequenzen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen für das Unternehmen Bundesbahn scheinen uns Grundsatz zwei und drei (finanzielle Eigenständigkeit und Handlungsfreiheit) von besonderem Interesse. Wir werden deshalb im folgenden diese zwei Aspekte näher betrachten.

5.1 Beschränkung der Handlungsfreiheit der Schweizerischen Bundesbahnen

Mit der Grundmaxime unserer Verkehrswirtschaft, "dass dem öffentlichen Verkehr soviel Freiheit wie möglich gewährt und nur soviel Zwang auferlegt werden (sollte), als im Interesse von Land und Wirtschaft klar nachweislich ist" 3), wird auch die Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmen angesprochen.

---

1) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommission, Denkschrift über die Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Brüssel 1961, S. 60

2) Ebenda, S. 54

3) N.N., Diskussionsgrundlage zur Erarbeitung und Verwirklichung eines verkehrswirtschaftlichen Gesamtkonzeptes der

Dass jede Fremdverpflichtung oder Auflage - wie es auch die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen sind - im Grundsatz eine Beschränkung der Handlungsfreiheit bedeutet, ist offensichtlich und unbestritten. Entscheidender ist aber vielmehr die Frage, wo und wie bedeutsam diese Handlungsfreiheit durch solche Verpflichtungen beeinträchtigt wird. Da es sich hier um öffentliche Unternehmungen handelt, ist eine Reduktion auf 'bedeutsame' Beschränkungen sicher zulässig.
Präzisierend sei bemerkt, dass betriebsfremde Lasten, wie sie in Ziff. 1.31 voranstehend genannt wurden, hier ausser Betracht fallen. Ebenso bleiben alle Faktoren unberücksichtigt, welche die ganze Wirtschaft oder den gesamten Transportsektor betreffen (Konjunkturelle Einflüsse u.a.m.).
Die Handlungsfreiheit der Unternehmung Bundesbahnen, verstanden als Entscheidungsspielraum in ihren externen Beziehungen, umfasst die gegebene oder angestrebte, weitgehende Autonomie bezüglich

- Betriebsführung, insbesondere Preise und Beförderungsbedingungen
- Zugangsmöglichkeiten zu den verschiedenen Verkehrsmärkten (Lockerung von Kontingentierungen etc.)
- Wahl der adäquaten Organisationsformen und Betriebsmethoden 1).

Wir werden im folgenden allfällige Beschränkungen der Handlungsfreiheit durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in diesen Bereichen aufzeigen.

5.11 Autonomie der Betriebsführung

Unser hauptsächliches Interesse an der Betriebsführung richtet sich auf die Gestaltung der Leistungskonzeption des Unternehmens als "qualitativer und quantitativer Beitrag ... zur

---

1) Vgl. EWG Denkschrift, a.a.O., S. 65 f

gesellschaftlichen Bedarfsdeckung" 1). Die Autonomie der Betriebsführung kann also durch eine Beeinflussung im Sachziel (Art, Menge, Zeitpunkt der im Markt abzusetzenden Leistungen) 2) eingeschränkt werden. Betriebs-, Fahrplan-, Beförderungs- und Tarifpflicht könnten deshalb zu einer entsprechenden Festlegung des Leistungsangebots führen, was neben einer Einschränkung eben auch eine unerwünschte Verpflichtung zur Ausweitung beinhalten kann.

a) Bezüglich Tarifierung (Preisfestsetzung und Beförderungsbedingungen).

Eine dominierende Rolle nimmt auch hier die Preisgestaltung ein. So wird denn auch die Handlungsfreiheit im engern Sinne - als kommerzielle Handlungsfreiheit bezeichnet - in der freien Festsetzung der Verkehrspreise oder Tarife gesehen 3). Kommerzielle Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmungen ist demgemäss dort gewährleistet, "wo die Preisbildung entweder frei oder lediglich durch Verbands- oder Kartelleinflüsse gebunden ist. Verbands- oder Kartellbindung ist mit der kommerziellen Handlungsfreiheit von Verkehrsunternehmungen deshalb vereinbar, weil solche Bindungen im Eigeninteresse der betreffenden Unternehmungen erfolgen; zudem hat die Unternehmung die Wahl, sich je nach Interesseneinschätzung der Bindung zu unterziehen oder aber den risikoreicheren Weg des Aussenseiters zu gehen. Kommerzielle Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmungen ist deshalb nur dort nicht gegeben, wo der Staat selbst sie einschränkt; denn diese Einschränkung

---

1) Kosiol.E., Die Unternehmung als wirtschaftliches Aktionszentrum, Reinbeck b. Hamburg, 1966, S. 223

2) Vgl. ebenda, S. 223

3) Vgl. Meyer,H.R., Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmungen, in: Internat. Transport-Zeitschrift, Nr. 24, Jhrg. 34, Rittmannverlag Basel, 1973, S. 2751

erfolgt durch zwingende Rechtsnorm 1).
In den meisten Fällen, so auch in der Schweiz, erfolgt der staatliche Einfluss nicht durch direkte Preisfestsetzung, sondern auf indirektem Weg über die sog. Tarifgenehmigung. Dies hat zur Folge, dass Tarifänderungen von der Genehmigung des damit beauftragten Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes abhängig gemacht werden. Dass diese Genehmigungsfunktion überholt ist, sei unbestritten. In Analogie zur Aufhebung der technischen Aufsicht der Bundesbahnen durch aussenstehende Bundesbeamte in den 20-er Jahren (veranlasst durch Bundesrat Haab) lässt sich die Aufhebung der Tarifgenehmigung genügend begründen. Es ist unnötig, Staatsbeamte durch andere Staatsbeamte, welche vermutlich weniger Einblick in die jeweiligen Probleme haben, beaufsichtigen zu lassen. Es genügt vollkommen, wenn sich der Staat auf die Ausübung der Schiedsrichterrolle beschränkt und die kartellistischen Sicherungsfunktion wahrnimmt. Eine Tarifgenehmigung, welche zur reinen Formalität geworden ist, kann ohne Nachteile auf eine Tarifaufsicht reduziert werden. Dies entlastet einerseits die genehmigende Behörde, andererseits werden aber auch die Bundesbahnen vor unnötigem Leerlauf und Zeitverbrauch verschont.

Eine Beurteilung der finanziellen Konsequenzen dieser Tarifgenehmigung kann allenfalls durch Schätzungen erfolgen. Zu bewerten wären die Folgen eines verzögerten Tarifänderungsverfahrens. Dies wird jedoch in denjenigen Fällen problematisch, wo die genehmigende Behörde beantragte Tarifanpassungen zeitlich hinausschiebt, die Bundesbahnen jedoch ihrerseits später auf die beantragte Tarifänderung verzichten, bedingt durch die veränderte Wirtschaftslage 2). Im übrigen lässt die relative

---

1) Meyer, H.R., Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmungen, a.a.O., S. 2751

2) Vgl. Ziff. 4.44

Seltenheit solcher Massnahmen eine Vernachlässigung dieser Nachteile sicher zu, zumal die Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Verfahrens lediglich eine Frage der Zeit sein dürfte. Dass die tarifarischen Möglichkeiten einer Bahn allgemein beschränkter sind als beim privaten Transportgewerbe ist aber zu einem guten Teil auch durch die technische und ökonomische Struktur der Bahn bedingt. Wenn ein privater Transportunternehmer keinen behördlichen Tarifierungsvorschriften unterstellt ist und dementsprechend seine Preisgestaltung frei bestimmen kann, beruht dies unter anderem auch auf der Grösse (resp. Kleinheit) seines Betriebs. Stetige Ueberschaubarkeit des ganzen Betriebs und der konkreten Situation und damit verbundene Konzentration der Entscheidungen unter weitgehender Vermeidung eines Verwaltungsapparates ermöglichen eine Tarifpolitik, welche den konkreten Einzelfall besser berücksichtigen kann. Diese atomistische Struktur und der mögliche Wettbewerb lassen eine mit den Bahnen vergleichbare Tarifgenehmigung wenig sinnvoll und zu aufwendig erscheinen.

Zu den konkreten Tarifpositionen ist im wesentlichen das gleiche zu bemerken, wie schon unter Ziffer 4.44. An sich bedeutet natürlich bereits die Pflicht zur Erstellung von Tarifen eine Beschränkung der autonomen Betriebsführung. Doch die Grösse der Bundesbahnen erfordert diese Massnahmen geradezu aus sich selbst heraus, wie es praktisch bei allen Tarifvorschriften allgemeiner Art der Fall ist. Dagegen bestehen bestimmte Fahrpreisermässigungen, welche den Bundesbahnen von staatlicher Seite auferlegt wurden, kostenmässig jedoch nicht oder nur teilweise begründet sind.

aa) Personenverkehr

1) Fahrpreisermässigungen für Militärpersonen (V 520): Für die mit Gutschein reisenden Militärpersonen hat das EMD die Bundesbahnen bisher nur zur Hälfte zu entschädigen; Urlauber zahlen ebenfalls nur die halbe Fahrtaxe. Zwar schreibt auch das Eisenbahngesetz für Militärtransporte besondere, ermässigte Taxen vor 1). Eine Verbilligung im Umfang von 50 % scheint jedoch vor allem bei Einzeltransporten nicht gerechtfertigt.

2) Fahrpreisermässigung für Kinder (T 600): Kinder bis zum vollendeten 6. Altersjahr werden unentgeltlich und Kinder bis zum vollendeten 16. Altersjahr zum halben Fahrpreis befördert 1). Eine Beschränkung wird darin gesehen, dass die umliegenden Länder diese Altersgrenzen tiefer ansetzen (4 resp. 12 Jahre). Wenn jedoch diesem Antrag stattgegeben wird, fällt der Einwand dahin.

3) Besondere Fahrvergünstigungen (T 630): Polizeitransporte, Transporte für den freiwilligen Arbeitsdienst, Landdienst und Praktikantinnenhilfe, Reisen von durch anerkannte Fürsorgestellen unterstützten Bedürftigen, von Krankenschwestern und Krankenpflegern und von Invaliden, welche ständig begleitet werden müssen, bezahlen lediglich die halbe Taxe (unentgeltliche Mitreise einer Begleitperson oder eines Führerhundes).

---

1) Vgl. Reglement über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen, (Transportreglement), Art. 44

4) Halbtaxabonnemente (T 654): Dieses Abonnement musste aufgrund parlamentarischer Vorstösse für Invalide geschaffen werden. Mangels gesetzlicher Grundlagen wird der Einnahmeausfall durch die unentgeltliche Abgabe dieser Abonnemente nicht von der Invalidenversicherung getragen.

5) Fahrvergünstigungen für Kantonsregierungen und eidg. Parlamentarier: Kantonsregierungen und eidg. Parlamentarier erhalten Generalabonnemente und Netzabonnemente zu ermässigten Preisen, teilweise sogar gratis.

6) Fahrvergünstigungen des Bahnpersonals: Hierunter fällt die unentgeltliche Fahrt Wohnort-Dienstort, soweit dies den Bundesbahnen vorgeschrieben wird.

bb) Güterverkehr

1) Frachtermässigung für Militärtransporte (V 520): Für solche Transporte sind den Bundesbahnen Ermässigungen von 30 % vorgeschrieben. Ein Teil dieser Reduktion muss als nicht gerechtfertigt betrachtet werden und ist dementsprechend abzubauen oder von anderer Seite zu entschädigen (EMD). Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Armee gegebenenfalls auf eigenen "Werkverkehr" ausweichen kann.

2) Besondere Beförderungs- und Tarifbestimmungen (T 830): Bei den in diesem Tarif festgelegten Ermässigungen handelt es sich um Transportvergünstigungen für Produkte schweizerischer Herkunft. Sie betreffen frachtliche Begünstigung von Milch und Rahm (Stückgut und Wagenladungen bzw. Abonnementsverkehr), von Frachtgut-Wagenladungen schweizerischer Herkunft (vor allem Gemüse, Früchte, Most, Wein, Steine/Marmor, Holz),

von speziellen landwirtschaftlichen Gütern (Frühkartoffeln, Saatkartoffeln und Saatgetreide) und von Ausstellungs- und Messegütern sowie von sog. Liebesgaben (Schweiz. Rotes Kreuz, IKRK, HEKS, Caritas etc.). Ebenfalls eine Sonderstellung nehmen Landwirtschaftsmaschinen ein, welche durch sog. "kleine Wagenladungen" mit ermässigten Einheitsfrachten befördert werden.

3) Tiertarif (T 850)

4) Tessinerbegehren: Hier handelt es sich um eine tarifarische "Näherbehandlung" der Tessinerkunden (die Strecke Göschenen-Chiasso wird mit 40 km gerechnet), welche auf Intervention des Kantons Tessin beruht.

All diese tarifarischen Vergünstigungen müssen als Eingriffe in die Handlungsfreiheit gewertet werden. Bei der Ermittlung der daraus sich ergebenden Auswirkungen finanzieller Art muss jedoch klar gesehen werden, dass entstehende Einbussen nur ausnahmsweise direkt den gewährten Vergünstigungen entsprechen. Wenn beispielsweise Militärpersonen eine reduzierte Taxe entrichten, wird ein guter Teil dieser Reduktion kompensiert über die Menge (Kollektivbillete gewähren Zivilpersonen bis 40 % Ermässigung auf den normalen Fahrpreisen).
Ebenso ist auch in allen übrigen Fällen nur die betriebswirtschaftlich nicht gerechtfertigte Preisvergünstigung massgebend. Diese hier erwähnten Sondertarife werden auch in Zukunft aus sozialpolitischen Ueberlegungen nur begrenzt aufgehoben werden. Um trotzdem die Bundesbahnen entlasten zu können, ist vorgesehen, den betriebswirtschaftlich nicht begründeten Teil der Vergünstigung den entsprechenden Departementen zu belasten. Dadurch könnte sich auch in einer quasi-marktähnlichen Situation herausstellen, welchen Preis die einzelnen Leistungen den verschiedenen Departementen wert sind.

Im Zusammenhang mit der Schwerfälligkeit der Tarifgenehmigung ist auch das langwierige Verfahren für Tarifänderungen zu nennen. So beträgt der minimale Zeitbedarf für eine Gütertariferhöhung 14 Monate, wobei im wesentlichen folgende Stufen zu durchlaufen sind:

- Definitiver Entscheid der Generaldirektion (GD) SBB über Ausmass der Tariferhöhung
- interne Ausarbeitung und Vernehmlassung der Vorschläge
- Bearbeitung innerhalb der Arbeitsgruppe SBB/VST/PTT
- Vernehmlassung bei KTU (konzessionierte Transportunternehmungen)
- Vernehmlassung KKK (Kommission der Kommerziellen Konferenz)
- Vernehmlassung, Behandlung der KK (Kommerziellen Konferenz)
- Genehmigung der Tarife durch das EAV
- Berechnung der neuen Frachten, Erstellen der Druck-Manuskripte, Probedruck, Korrektur, Definitivdruck, Versand, Publikation, Publikationsfrist 1).

Es ist offensichtlich, dass dieses Mindest-Zeitprogramm die Handlungsfreiheit der Bundesbahnen in gewissen Situationen wesentlich beeinträchtigt. Notwendige Tarifanpassungen müssen gegebenenfalls rasch erfolgen können, um den ändernden Umständen (Kundenwünsche, Konkurrenz) gerecht zu werden. Immerhin hat die Erfahrung gezeigt, dass Tarifsenkungen wesentlich rascher durchgeführt werden können. Trotzdem ist auch hier die Forderung nach einer Vereinfachung des Verfahrens zu stellen, vergleichbar demjenigen von ausländischen Staatsbahnen 2). Dies würde jedoch auch eine bundesbahninterne Straffung des Programmablaufs erfordern.

---

1) Vgl. Minimal-Zeitprogramm Gütertariferhöhung, KDG, 6.11.74

2) So kennt beispielsweise die SNCF bei Tarifänderungen lediglich eine Informationspflicht an den Verkehrsminister 1 Monat vor Inkrafttreten.

b) qualitative Gestaltung des Leistungsangebots bedeutet Festlegung der qualitativen Merkmale des Leistungsangebots, des sog. Qualitätsprofils, mit folgenden Merkmalen:
   - mengenbezogene Qualitäten (Massenleistungsfähigkeit; Fähigkeit, kleinste Mengen zu befördern)
   - raum- und wegbezogene Qualitäten (Netzbildungsfähigkeit; Fähigkeit, Steigungen zu überwinden; Fähigkeit, kürzeste Distanzen zu wählen)
   - zeitbezogene Qualitäten (Schnelligkeit, Berechenbarkeit, Häufigkeit der Verkehrsbedienung)
   - Sicherheit und Fehlen von störenden Einflüssen
   - Bequemlichkeit der Transportleistung bzw. des Zu- und Abgangs zum Verkehrsmittel 1).

Wir werden uns nun im folgenden mit den wichtigsten dieser Qualitätsmerkmale beschäftigen, nämlich:
- Massenleistungsfähigkeit
- Netzbildungsfähigkeit
- Schnelligkeit
- Berechenbarkeit
- Häufigkeit der Verkehrsbedienung
- Sicherheit
- Bequemlichkeit

Diese Qualitätsmerkmale werden auch als Sekundärfaktoren bezeichnet, weil sie zur reinen Raumüberwindung hinzutreten, jedoch mit unterschiedlichem Gewicht.
Es handelt sich also nun darum, festzustellen, ob die Bundesbahnen in der Ausgestaltung dieser Qualitätsmerkmale und damit in der diesbezüglichen Autonomie der Betriebsführung durch die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen behindert werden.

---

1) Vgl. Voigt,F., Verkehr, I/1, a.a.O. S. 72 ff

Die Massenleistungsfähigkeit ist in erster Linie eine Eigenschaft des schienengebundenen Verkehrs und damit kaum Ausdruck einer gezielten Angebotsgestaltung. Sie wird somit aber auch nicht durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen beeinflusst. Die Transportpflicht im allgemeinen und für Spitzenverkehre im besonderen konnte den Bahnen erst durch die diesen Verkehrsmitteln immanente Massenleistungsfähigkeit auferlegt werden. Man könnte sogar von einem technisch-ökonomischen "Massenleistungszwang" sprechen.

Die Netzbildungsfähigkeit als Eigenschaft eines Verkehrsmittels, Transporte zwischen zwei Orten eines Raumes ohne Umlad zu ermöglichen, hängt unmittelbar mit dem konkreten Netz eines Verkehrsmittels zusammen. Für die Bahnen beeinflusst die Betriebspflicht diese Netzbildungsfähigkeit nur insofern, als ein Ab- oder Ausbau des vorhandenen Netzes nicht ohne weiteres möglich ist. Weil jedoch die Bahnen vorwiegend ein Interesse an der Straffung des Netzes haben, dies jedoch eher eine negative Veränderung dieses Qualitätsmerkmals bedeutet, ist die staatliche Einflussnahme in dieser Beziehung kaum relevant.

Die Schnelligkeit der Bahn wird vom Staat nur im Minimalrahmen festgelegt: In der Personenbeförderung muss sich die Bahn an den von ihr selbst aufgestellten Fahrplan halten, während im Güterverkehr die angenommenen Güter "ohne Verzug" 1) innerhalb bestimmter Maximalfristen 2) zu befördern sind. Dadurch ergeben sich jedoch bei den Bahnen keine besondern Verpflichtungen.

---

1) Vgl. TG Art. 41, Ziff. 3

2) Vgl. Reglement über den Transport auf Eisenbahnen und Schiffen (Transportreglement, TR) vom 1. Nov. 1967, Art. 146

Die Berechenbarkeit der Abfahrts-, Fahrt- und Ankunfszeiten ist durch die von der Bahn zu erstellenden Fahrpläne ohnehin gegeben.

Die Häufigkeit der Verkehrsbedienung ergibt sich ebenfalls aus dem Fahrplan. Diesbezügliche Vorschriften der Aufsichtsbehörde existieren jedoch heute formell nicht mehr, die Ausgestaltung dieses Qualitätsmerkmals liegt - abgesehen von der Einstellung der Verkehrsbedienung - im Ermessen der Bahngesellschaft. Vorbehalten bleibt die Berücksichtigung von Wünschen der Verkehrsinteressenten über die Mitsprache beim Fahrplangenehigungsverfahren.

Die Sicherheit des Verkehrsmittels Eisenbahn kann nicht als Auswirkung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen gesehen werden. Sicherheitsvorkehrungen, welche über das Mass des ökonomisch und absatzpolitisch vertretbaren hinausgingen, müssten als unternehmungsfremde Rahmenbedingungen betrachtet werden.

Eine direkte Einflussnahme auf den Faktor Bequemlichkeit kann nicht aus den Grundpflichten hergeleitet werden. Indirekte Möglichkeiten könnten allenfalls in der auferlegten Beibehaltung zweier Wagenklassen auf bestimmten Nebenlinien gesehen werden. Solche Auflagen sind jedoch als unbedeutend zu taxieren.

c) die quantitative Gestaltung des Leistungsangebots stellt das dritte Merkmal einer autonomen Betriebsführung dar. Grundsätzlich bestehen - von finanziellen Hindernissen des Gesamthaushaltes abgesehen - keine Vorschriften, welche den Bundesbahnen obere Grenzen für ihr mengenmässiges Angebot auferlegen und es gezielt beschränken.

Untere Grenzen, wie sie beispielsweise in alten Konzessionen enthalten waren 1), existieren - von der gänzlichen

---

1) z.B. zweimalige tägliche Bedienung einer Strecke, vgl. Ziff. 2.1

Betriebseinstellung abgesehen, explizit nicht mehr; doch scheinen gewisse Vorstellungen darüber zu bestehen, dass der heutige Leistungsstandard im grossen und ganzen erhalten bleiben sollte. Genaue Schranken lassen sich jedoch nur durch allfällige Entscheide der Aufsichtsbehörde feststellen.

Das quantitative Angebot der Bundesbahnen könnte gegebenenfalls über die Betriebs-, Fahrplan- und Beförderungspflicht beeinflusst werden. Die Betriebspflicht verhindert - mit Ausnahme ordentlicher Streckenstillegungen oder Umstellungen - lediglich "Null-Leistungsprogramme". Weitgehende Verpflichtungen zu einer bestimmten Gestaltung des quantitativen Angebots können daraus nicht hergeleitet werden.

Aus dem Fahrplan als offensichtlichstes Ergebnis der Fahrplanpflicht kann ein bestimmtes Mengenangebot nur während der Geltungsdauer des Fahrplans erwartet werden. Mit einem neuen Fahrplan ist der Bahnunternehmung auch die Möglichkeit geboten, das Leistungsangebot in quantitativer Hinsicht (Aufhebung von Verbindungen) zu korrigieren. Allenfalls könnte die Aufsichtsbehörde auf Antrag der Verkehrsnutzer eine bestimmte Ausgestaltung des Fahrplans und damit des Leistungsstandards erzwingen.

Die Beförderungspflicht verpflichtet die Bahn einmal zur Dimensionierung ihrer fahrplanmässigen Züge gemäss regelmässigen Transportbedürfnissen. Dann wird aber auch die Bewältigung bestimmter Sonderverkehre (Messen, Sportveranstaltungen, weitere Extra-Züge) ausserhalb des eigentlichen Fahrplans erwartet.

Insgesamt ist es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, einen Einfluss des Staates auf das mengenmässige und qualitative Leistungsangebot der Bahnen festzustellen. Das gegenwärtige Leistungsprogramm ist jedenfalls nicht durch Intervention des Staates, sondern vielmehr im Zeichen einer technischen und wirtschaftlichen Verbesserung im Laufe

der Zeit entstanden. So bliebe allenfalls noch zu untersuchen, ob der Bahn ein Abrücken vom gegenwärtigen Standard verweigert wird. Dies kann aber nur festgestellt werden, wenn die Bahn wirklich den Versuch einer Aenderung unternimmt. Verweigert dann die Aufsichtsbehörde entsprechende Massnahmen, wäre in einem letzten Schritt das Ausmass der Beschränkung in der Autonomie der Betriebsführung zu bewerten. So wird eine passive Einflussnahme bestehen bleiben über Bewilligungsverfahren, Aufsicht u.ä.m. Diese ist jedoch unseres Erachtens nicht sehr bedeutsam und muss eher als Massnahme zur Erhaltung einer gewissen Kontinuität im Leistungsangebot gesehen werden.

5.12 Der Zugang zu den Verkehrsmärkten

Zweifellos besteht über die Betriebspflicht, welche die Bahnunternehmungen eben nicht nur zum Betrieb sondern zur Bahnbedienung verpflichten, eine Art Zugangssperre zu den Märkten der übrigen Verkehrsmittel. Allerdings kann der Bundesrat einer diesbezüglichen Aenderung der Betriebsweise zustimmen. Von Ausnahmen abgesehen (genau festgelegte Strecken und/oder Verbindungen) erscheint dies jedoch wenig sinnvoll. Wenn der Bahn aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften (Massenleistungsfähigkeit, Sicherheit, etc.) eine sinnvolle Funktion in der Verkehrswirtschaft zugewiesen wird, ist ein genereller Einstieg ins Strassentransportgeschäft wenig erfolgversprechend. Die Bundesbahnen können ihre Marktstellung nicht entscheidend verbessern, wenn sie selbst ins Autotransportgewerbe ihrer Konkurrenten eindringen.
Im Personenverkehr scheint der Einsatz von - gegebenenfalls bahneigenen - Strassenfahrzeugen nur in besondern Situationen opportun: Ersatz einzelner Zugsverbindungen durch Bus-Verbindungen (so wird die Strecke Zug-Arth-Goldau im Sommer für den Personenverkehr teilweise durch die Verkehrsbetriebe Zugerland bedient).

Abgesehen von bestehenden Tarifierungsdifferenzen ist es jedoch verkehrspolitisch gleichgültig, ob die Bahn selbst oder die PTT eine bestimmte Strecke mit Busbedienung führen. Insofern ist es auch unwesentlich, ob den Bundesbahnen ein Vordringen in den Sektor des Strassen-Personentransports untersagt würde oder nicht; diesbezügliche nationale Interessen könnten durch die PTT-Regiebetriebe genügend gewahrt werden. Gleichzeitig profitieren aber die Bahnen von gesetzlichen Zulassungsbeschränkungen ihrer Strassen-Konkurrenten. So gewährt die Konzession resp. der entsprechende Status der SBB den Bahnen zwar keine Exklusivrechte, doch verhindert die Automobilkonzessionsverordnung über das Postregal ungewollte Konkurrenz der Schiene durch das private Personentransportgewerbe.
Im Güterverkehr ist das Engagement der Bahn auf der Strasse grundsätzlich denkbar und möglich. Naheliegend wäre vor allem der Einsatz im Zusammenhang mit der Stückgutverteilung in der Fläche. Mit der vorgesehenen Aufhebung der Beförderungspflicht für Stückgüter entfällt natürlich auch die diesbezügliche Pflicht zur Schienenbedienung. Damit steht - zumindest von den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen her gesehen - diesem Engagement nichts entgegen.

Für den übrigen Güterverkehr müsste auf dem Antragswege abgeklärt werden, ob eine Strassenbedienung durch Einschränkungen der Betriebspflicht (Aenderung der Betriebsweise, Einsatz eines andern Verkehrsmittels) gestattet wird. Erst die Verweigerung würde eine Beschränkung durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen bedeuten, deren finanzielle Auswirkung allerdings noch abzuklären wäre. Eine über diesen Schienenersatz hinausgehende breite Strassenbedienung, vorwiegend aus Konkurrenzgründen denkbar, müsste dagegen aus den bereits erwähnten wirtschafts- und verkehrspolitischen Ueberlegungen abgelehnt werden.

5.13 Die Wahl adäquater Organisationsformen und Betriebsmethoden

Bei diesem Aspekt handelt es sich weniger um rechtliche Fragen als vielmehr solche betrieblich-organisatorischer Art. So versteht sich das Ziel der Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmungen auch als weitestmögliche Annäherung der Bahnen an Methoden kaufmännischer Betriebsführung.
Ob adäquate Organisationsformen und Betriebsmethoden der Bundesbahnen durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen verhindert werden, ist schwerlich festzustellen. Rechtlicher Status, Grössenordnung, Tradition der Unternehmung SBB dürften aber wohl diesbezüglich grössere Hemmnisse darstellen. Jedenfalls dürften gemeinwirtschaftliche Auflagen weniger die Methoden der Betriebsführung beeinflussen als vielmehr die finanziellen Ergebnisse.
Was die Frage der optimalen Unternehmungsgrösse in diesem Zusammenhang anbelangt, wäre eine Behinderung in diesem Bestreben durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen allenfalls aus der Betriebspflicht abzuleiten. Abgezielt würde dabei nicht auf ein Hineinwachsen in die optimale Grösse, sondern vielmehr auf ein "Gesundschrumpfen" durch das Abschneiden unwirtschaftlicher Teile des Bahnnetzes. Das sich dadurch stellende Problem ist jedoch nicht neu und in den wesentlichen Aspekten voranstehend aufgezeigt worden. Einmal mehr können solch konkrete Belastungen erst erfasst werden, wenn ein entsprechendes Handeln durch die Aufsichtsbehörde verhindert wird.

Der Erwerb weiterer Eisenbahnlinien durch die Bundesbahnen - im Hinblick auf die optimale Betriebsgrösse - steht aufgrund der Finanzlage der Bundesbahnen wie auch des Bundes gegenwärtig ausser Diskussion. Dagegen ist der Bau neuer Linien grundsätzlich möglich, setzt allerdings (wie auch der Erwerb weiterer

Eisenbahnen) einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss voraus 1).
Mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen haben jedoch diese Fragen direkt nichts zu tun.

5.2 Die Gefährdung der finanziellen Eigenständigkeit der Unternehmung

Wurde in der voranstehenden Ziffer das Sachziel auf Beeinträchtigungen durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen hin untersucht, steht nun das Formalziel zur Diskussion: Rentabilität, Kostendeckung und Kostenminimierung 2).
Bei der Beurteilung der Rentabilität im weitern Sinn ist von der Finanzkonzeption, d.h. den möglichen Finanzierungsprinzipien auszugehen. Drei mögliche Grundprinzipien stehen für die Verkehrswirtschaft und für staatliche Verkehrsunternehmungen im besonderen zur Verfügung:

- das Ueberschussprinzip (Erarbeitung von Gewinnen)
- das Zuschussprinzip (Subventionierung durch den Staat)
- das Selbsterhaltungsprinzip

Wir können dabei von der Voraussetzung ausgehen, dass für die Bundesbahnen im Grundsatz das Selbsterhaltungsprinzip zu gelten hat. Dies ergibt sich zum einen aus der nicht zu widerlegenden theoretischen Begründung dieses Prinzips: "Die finanzielle Selbsterhaltung der einzelnen Verkehrsmittel ist deshalb von eminenter grundsätzlicher Bedeutung, weil nur so Gewähr geboten ist, dass die Verkehrsleistungen kostenentsprechend erbracht werden, dass die Marktanteile der verschiedenen

---

1) Vgl. SBB-Gesetz, Art. 2: "Die Erwerbung weiterer Eisenbahnen oder der Bau neuer Linien durch den Bund kann nur gestützt auf einen dem Referendum unterstellten Bundesbeschluss erfolgen".

2) Vgl. Kosiol,E., Die Unternehmung, a.a.O. S. 223

Verkehrsmittel im richtigen Verhältnis zueinander stehen, und dass der Gesamtaufwand der Volkswirtschaft für das Verkehrswesen minimiert wird" 1). Zum andern muss das Selbsterhaltungsprinzip auch als im SBB-Gesetz (Art. 3) verankert gesehen werden, was in den diesbezüglichen Botschaften bestätigt wird. Daran ändern auch die bedeutenden finanziellen Beihilfen des Bundes in den letzten Jahren grundsätzlich nichts 2).

In einem gewissen Sinn ermöglicht die Eigenwirtschaftlichkeit überhaupt erst die Handlungsfähigkeit der Unternehmung (Vgl. Ziffer 5.1).
Sie sichert die u n t e r n e h m e r i s c h e E l a s t i z i t ä t der öffentlichen Unternehmen 3). Eine stetige Subventionierung stellt nämlich den Sonderstatus der Bundesbahnen weitgehend in Frage und führt zur zunehmenden Abhängigkeit vom Staatshaushalt. "Bezuschussung jedweder Art provoziert Eingriffswünsche legitimierter und nicht legitimierter Organe. Wer subventioniert, interveniert" 4).
Was nun das Verhältnis zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und Verpflichtung zur gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung anbelangt, so ist offensichtlich in den letzten Jahren eine Kollision zwischen diesen beiden Zielen eingetreten. Neben der ungelösten Frage der Wegekostenbelastung der verschiedenen Verkehrsträger, der Rezession und Strukturanpassungsschwierigkeiten wird als Grund für den Verstoss gegen das Selbsterhaltungsprinzip vor allem auch der angebliche Widerspruch in Art. 3 SBB-Gesetz angegeben, welcher sich durch die gleichzeitige Verpflichtung zur Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Bedürfnisse im Rahmen der Möglichkeiten und der Anpassung an die

---

1) Meyer,H.R., Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, Aktuelles und Grundsätzliches, Bern 1976

2) Wir betrachten im folgenden die Begriffe "finanzielle Eigenständigkeit", "finanzielle Selbsterhaltung", "Eigenwirtschaftlichkeit" als sinngleich.

3) Thiemeyer,Th., Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, a.a.O., S. 122

4) Ebenda, S. 122

Erfordernisse des Verkehrs und der ändernden Technik ergebe 1). Es besteht jedoch grundsätzlich keine Antinomie der beiden Ziele "Eigenwirtschaftlichkeit" und "gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung". Gerade auch als Folge der veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse stehen wichtige Elemente gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen den eigenwirtschaftlichen (oft absatzpolitisch begründeten) Interessen der Bahnunternehmung nicht mehr entgegen. Als Beispiele mögen Fahrplangestaltung und -veröffentlichung, Tarifsystem u.ä.m. dienen. Solange diese Kongruenz zwischen Gemeinwirtschaftlichkeit und eigenwirtschaftlichen Interessen vorliegt, stellt sich die Frage nach einer Einschränkung oder Abgeltung dieser gemeinwirtschaftlichen Auflagen nicht. Eine mehr oder weniger konsequente Befolgung der finanziellen Selbsterhaltung wird allerdings dem Ausmass staatlicher Auflagen Grenzen setzen. Lockerung der Betriebs- und Beförderungspflicht durch Stillegung wirtschaftlich nicht tragbarer Linien, vermehrte Aenderung der Betriebsweise, wo es wirtschaftlich (und nicht politisch !) angezeigt ist, Beschränkung der Beförderungspflicht im Stückgutverkehr sowie Umwandlung der Tarifgenehmigung in eine Tarifaufsicht drängen sich deshalb auf.
Als Behelfslösung zur Erzielung der Kongruenz dieser beiden Ziele "gemeinwirtschaftliche Verkehrsbedienung" und "Eigenwirtschaftlichkeit" muss zum Teil die Abgeltung staatlicher Auflagen betrachtet werden, weil sie, wie alle Subventionen, Probleme nicht grundsätzlich zu lösen vermag. So ist in jedem Fall die Reduktion der Auflagen einer solchen "bezahlten Gemeinwirtschaftlichkeit" 2) vorzuziehen, wenn es sich nicht um Verkehrsleistungen handelt, welche die Bundesbahn ausserhalb jeglichen Wettbewerbs mit andern Verkehrsmitteln erbringt.

---

1) Vgl. SBB-Gesetz, Art. 3

2) Vgl. Schroiff,F.J., Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung, a.a.O. S. 145

Ebenfalls unbefriedigend wirken die Versuche einer Definition der "eingeschränkten Eigenwirtschaftlichkeit" 1), wie sie von den Bundesbahnen unternommen wurden. Diese geforderte "extensive Auslegung" 2) des Eigenwirtschaftlichkeitsbegriffs schliesst folgende, als unerlässlich bewertete Randbedingungen ein:

- Schaffung eines angemessenen Verhältnisses von Dotationskapital zu Fremdkapital (als angemessen betrachten die SBB ein Verhältnis von 1 : 2; dieses Verhältnis beträgt 1976 1 : 8,4) und vorübergehender Verzicht auf Verzinsung desselben,
- volle Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen (die gegenwärtige Regelung genügt diesem Anspruch nicht, weil nur variable Kosten des Stückgut- sowie des Berufs- und Schülerverkehrs berücksichtigt werden, unter Abzug eines Akquisitionswertes für den Wagenladungsverkehrs),
- besondere Finanzierungsart für ausserordentliche Investitionen.

Als weitere Voraussetzungen für die Erreichung der Eigenwirtschaftlichkeit wird an die allgemeine Verkehrspolitik die Anforderung eines gesunden Verkehrsmarktes gestellt, was unter anderem die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Verkehrsträgern bedeutet:

---

1) Wellinger,K., Die SBB im Spannungsfeld der verkehrspolitischen Diskussion, in: Briefe zur Verkehrspolitik, 20. Jhrg, Nr. 42/43, Bonn 1974, S.16,
sowie: Geschäftsbericht SBB 1974, Teil III, Unternehmungsziele der SBB, (Spezialbericht), S. 6

2) Latscha,W., Die heutige Situation der SBB: Eine Standortbestimmung, Referat anlässlich der GV der Gesellschaft der Ingenieure der SBB vom 3. Mai 1975, S. 3

- Jedes Verkehrsmittel trägt seine vollen Kosten
- auferlegte gemeinwirtschaftliche Leistungen sind allen Verkehrsträgern abzugelten
- weitere Nachteile sind ebenso abzugelten
- Angleichung der sozialen Bedingungen (Arbeitszeit), Anstellungsbedingungen, etc.) 1).

Unbefriedigend an diesen Bedingungen ist vor allem der Mangel an Konsequenz. Einerseits stützt man sich auf einzelne verkehrspolitische Grundsätze der EWG (Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, insbesondere volle Kostendeckung jedes Verkehrsmittels !), anderseits wird die finanzielle Selbsterhaltung, d.h. die Eigenwirtschaftlichkeit wettbewerbsverzerrenden Voraussetzungen unterworfen und damit sinnentfremdet.
Dass die Eigenwirtschaftlichkeit der Bahn nicht in jedem Fall vollständig erreicht werden kann, ist offensichtlich. Gefordert wird Kostendeckung im grossen ganzen und auf längere Sicht. Wenn jedoch bereits die "eingeschränkte Eigenwirtschaftlichkeit" als Ziel vorgegeben wird, ist die volle Eigenwirtschaftlichkeit, auch längerfristig betrachtet, praktisch bereits aufgegeben.
In der gleichen Richtung wirkt die Begründung des Defizits der Bundesbahnen, wenn zwischen einem rezessionsbedingten Teil und einem strukturbedingten Teil unterschieden wird. Ist der erste Begriff noch einigermassen verständlich und überzeugend, geht dem letzteren der klare Sinn ab. Wenn gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen abgegolten sind und die Rezession berücksichtigt ist, die Verschuldung stetig zunimmt, muss man sich fragen, ob dieser strukturbedingte Defizitanteil (von ca. 300 - 400 Mio. Fr.) hinreichend begründet ist oder nicht doch eine verkappte Abgeltungsforderung darstellt.

---

1) Vgl. Latscha,W., Die heutige Situation der SBB, a.a.O.S. 4ff

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit grundsätzlich nicht gefährdet sein muss und darf durch gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen. Denn die Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit steht nicht im Widerspruch zur Gesellschaftspolitik, zwischen gesellschaftspolitischer und ökonomischer Problembetrachtung besteht kein Widerspruch 1). Auch ausgehend von den gesetzlichen Bestimmungen müsste eine diesbezügliche massive Behinderung der Bundesbahnen verneint werden. Die Gefahr besteht vielmehr darin, dass sie auf mehr oder weniger freiwilliger Basis gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen, indem sie den ihnen zugestandenen unternehmerischen Handlungsspielraum nicht voll ausnutzen. Auf das damit verbundene Problem der Verlagerung volkswirtschaftspolitischer Interessenberücksichtigung wurde an anderer Stelle bereits eingegangen.

5.3 Abgeltungsproblematik

5.31 Grundsätzliches

Die Berechtigung einer Abgeltung, wie sie im Eisenbahngesetz festgehalten wird, ist im Grundsatz unbestritten. Dass die Bahnen für wesentliche finanzielle Nachteile, welche ihnen vom Bund durch gesetzlich begründete gemeinwirtschaftliche Leistungen auferlegt werden 2), zu entschädigen sind, ist anerkannt. Umstritten ist dagegen nach wie vor der Berechnungsmodus und damit die konkrete Abgeltungssumme.
Nachdem 1957 mit dem EbG die Abgeltungsberechtigung anerkannt wurde, schlugen die SBB 1958 eine Abgeltungslösung vor, welche jährliche Ausgleichszahlungen von 61 Mio. Franken vorsah 3).

---

1) Vgl. Aberle,G., Verkehrspolitik und Gesellschaftspolitik, in: Internat. Verkehrswesen, 25. Jg. (1973) Heft 3, S. 97 f

2) Vgl. EbG Art. 49

3) Vgl. Dirlewanger,H., Abgeltung, a.a.O., S. 16

Der Bund verzichtete jedoch vorderhand auf eine konkrete Abgeltungsmethode für die Bundesbahnen, indem er 1961 Dotationskapitalerhöhung und Abgeltungsberechtigung verband. Erst 1971 wurde dem Anspruch auf jährliche Abgeltungszahlungen mit einem diesbezüglichen Bundesbeschluss stattgegeben 1) :

" 1 Der Bund entschädigt die Schweizerischen Bundesbahnen für ihre gemeinwirtschaftlichen Leistungen durch jährliche Vergütung der ungedeckten Kosten des Berufs- und Schülerverkehrs sowie des Stückgutverkehrs.

2 Ungedeckte Kosten des Berufs- und Schülerverkehrs sowie des Stückgutverkehrs sind die entsprechenden Fehlbeträge in der Transportkostenrechnung der Schweizerischen Bundesbahnen. Davon sind die Fixkosten der beiden Verkehrsarten und der Akquisitionswert des Stückgutverkehrs für den Wagenladungsverkehr in Abzug zu bringen" 2).

Entschädigt werden also die den ungedeckten Kosten des Berufs- und Schülerverkehrs sowie des Stückgutverkehrs entsprechenden Fehlbeträge, wie sie in der Transportkostenrechnung der SBB ausgewiesen sind, abzüglich der Fixkosten dieser Verkehrsarten und abzüglich des Akquisitionswertes des Stückgutverkehrs für den Wagenladungsverkehr.

---

1) Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, vom 11. März 1971

2) Ebenda, Art. 1, Abs. 2 und 3

Der im Jahre 1971 erstmals ausgerichtete Abgeltungsbetrag von 100 Mio. Franken, basierend auf Rechnungsunterlagen von 1968/1969 errechnet sich wie folgt:

	Berufs- und Schülerverkehr		Stückgutverkehr		Total	
	1968	1969	1968	1969	1968	1969
Volle Kosten	139	151	324	352	463	503
./. Ertrag	58	65	166	189	224	254
Fehlbetrag	81	86	158	163	239	249
./. Fix-Kosten 1)	46	50	62	68	108	118
Fehlbetrag nach Abzug der Fix-Kosten	35	36	96	95	131	131
./. Akquisitionswert 2)	-	-	25	27	25	27
Massgeblicher Abgeltungsbetrag					106	104

1) als solche Fixkosten werden betrachtet: anteilige Nutzungskosten der festen Anlagen, Kosten der Bahnbewachung und Verwaltungskosten

2) Der Akquisitionswert des Stückgutverkehrs für den Wagenladungsverkehr wurde mit ca. 6 % der Einnahmen des schweizerischen Wagenladungsverkehrs angenommen.

Wenn auch die Abgeltungsberechtigung im Grundsatz anerkannt ist, so bildet doch der konkrete Abgeltungsbetrag nach wie vor Stein des Anstosses. Der gegenwärtigen Regelung wird auch vorgeworfen, dass die im Eisenbahngesetz verankerte Anrechnung der Differenz zwischen unternehmungsfremden Vorteilen und Nachteilen 1) zu wenig sorgfältig, ja geradezu nachlässig durchgeführt worden sei. Die sog. Abgeltungsbotschaft SBB 2) erachtete, unter Beziehung der folgenden Aufstellung, die unternehmungsfremden Lasten und Vorteile als ungefähr gleich hoch (vorbehältlich allfälliger Korrekturen bei Betriebs-, Arbeits- und Sozialbedingungen sowie der Wegekosten) :

Unternehmungsfremde Vorteile	Mio.Fr. pro Jahr Minimum	Maximum
Steuerbefreiung	9	14
Militärdienstbefreiung	4	9
Kapital- und Geldbeschaffung	8	8
	21	31
Unternehmungsfremde Lasten		
Pensions- u. Hilfskasse	20	34
SBB als Auftraggeber	nicht bezifferbar	

Nun ist jedoch die Bezifferung der unternehmungsfremden Lasten zumindest umstritten. Bezüglich der Belastung der Bundesbahnen durch das Defizit der Pensions- und Hilfskasse (PHK) verneint ein entsprechendes Gutachten die Existenz einer besonderen Last:

> " Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Ausbau der Leistungen der PHK SBB seit 1907 im Zeichen einer fortschrittlichen Personalpolitik steht, wie sie dem Gemeinwesen auch im Hinblick auf das Personal seiner öf-

---

1) Vgl. EbG Art. 49

2) Abgeltungsbotschaft SBB vom 1. Juli 1970, a.a.O. S. 22

fentlichen Anstalten aufgegeben ist. Dagegen liesse sich nicht mit guten Gründen geltend machen, die Vermehrung der Sozialleistungen sei über das Mass vertretbarer Personalpolitik hinausgegangen und damit zum Grund einer 'bahnfremden' Last geworden" 1).

Die entsprechende Schlussfolgerung, welche die als Gegenstand des Gutachtens gestellte Frage beantwortet, lautet deshalb, dass "die Verzinsung des versicherungstechnischen Defizits der Pensions- und Hilfskasse der Schweizerischen Bundesbahnen ... nicht als unternehmungsfremde Last im Sinne des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 betrachtet werden kann" 2). So muss es zumindest erstaunen, wenn in der Anrechnung der unternehmungsfremden Lasten in der Abgeltungsbotschaft ein Betrag zwischen 20 und 34 Mio. Franken eingesetzt wird mit der Begründung, es handle sich hier "eindeutig um eine Last, die mit der Aufgabe der Eisenbahn als öffentlicher Verkehrsdienst in keinem Zusammenhang" 3) stehe (also eindeutig eine unternehmungsfremde Last; Anm. des Autors). Dass das Resultat des Gutachtens angefochten wird, überrascht weniger als die Tatsache, dass es meist mit dem Hinweis auf seine Umstrittenheit unberücksichtigt bleibt, ohne dass auch nur der Versuch einer Widerlegung unternommen wurde.

---

1) Alder,A.,; Probst,R.,: Gutachten an den Vorsteher des Eidg. Post- und Eisenbahndepartementes, Herrn Bundesrat Dr. Giuseppe Lepori, über die Frage der Anerkennung des Defizits der PHK als betriebsfremde Last ..., Bern 24.April 1959, S.57

2) Ebenda, S. 59

3) Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 20

Auch eine überzeugende Auflistung der Privilegien ist nie durchgeführt worden. Neben den berücksichtigten unternehmungsfremden Vorteilen im Umfange von mind. 21 und max. 31 Mio. Franken pro Jahr (Stand 1969) sind weitere Privilegien zu erwähnen, welche nicht in der Abgeltungsbotschaft aufgeführt wurden. Es sind teilweise Privilegien lediglich in dem Sinn, dass eine private Unternehmung bei vergleichbaren Umständen nicht weiter existieren könnte.

- Seit 1965 wird das Dotationskapital, zu vergleichen mit dem Grund- oder Aktienkapital einer privatwirtschaftlichen Unternehmung, nicht mehr verzinst. Bei 800 Mio. Franken Dotationskapital und einem Zinssatz von 5 % (was bei einem Aktienkapital zweifellos einer Minimalverzinsung entspricht; vorgeschriebene Verzinsung gemäss SBB-Gesetz, Art. 16 1a bis zu 4 %) macht dies immerhin einen Betrag von 40 Mio. Fr. jährlich aus.
- Das Verhältnis Eigenkapital: Fremdkapital verschlechtert sich zunehmends. Erreichte der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital (= Eigenfinanzierungsgrad) 1965 noch eine Rekordhöhe von 31,9 %, so sank dieses Verhältnis 1974 auf 12,6 %. Einem Eigenkapital von 838 Mio. Fr. stand Fremdkapital von 5784 Mio. Fr. gegenüber, ein Verhältnis von knapp 1 : 8 (1976 1 : 8,4). Selbst Vertreter der Bahn gehen davon aus, dass sogar ein seinerzeit als richtig erachtetes Verhältnis von 1 : 3 angesichts der Langlebigkeit und Kapitalintensität der Eisenbahnanlagen nicht mehr zu genügen vermöge und auf 1 : 2 angepasst werden sollte 1).

---

1) Vgl. Diemant,H., Finanzielle Lage sowie Investitions- und Finanzplanung der SBB, in: Protokoll der 78. Sitzung der Kommerziellen Konferenz der Schweiz. Transportunternehmungen in Rheinfelden, o.O. (Bern) 1974, S. 66 f

Die damit notwendige Erhöhung des Dotationskapitals, welche im übrigen von den SBB selbst nicht bewältigt werden kann und deshalb erneut Bundeshilfe erforderlich macht (Kapitalaufstockung auf 3,4 Mrd. Fr. unter Voraussetzung eines Verhältnisses 1 : 2), bringt auch eine zusätzliche Zinsverpflichtung an den Bund mit sich.

- Im Zusammenhang damit hat sich auch das Verhältnis Anlagevermögen: Eigenkapital (der Kehrwert der sog. Anlagendeckung als Verhältnis Eigenkapital: Anlagevermögen) zunehmends verschlechtert.

	Anlagevermögen (AV) Mio. Fr.	Eigenkapital (EK) Mio. Fr.	AV : EK
1950	1797	415	4,3
1960	2090	575	3,6
1970	3764	947 *)	4,0
1972	4341	886	4,9
1973	4773	869	5,5
1974	5232	838	6,2
1975	5670	839	6,7
1976	6110	840	7,3 1)

*) Dotationskapitalerhöhung von 1964

Dieses Verhältnis Anlagevermögen: Eigenkapital, welches eine Aussage über die Art der Finanzierung der Vermögensgrössen gibt, sollte nach der "goldenen Finanzierungsregel" von Mellerowicz $\leq$ als 1 sein ! Allerdings spielt dieses Verhältnis für die SBB eine geringere Rolle.

---

1) Grundlagen hiezu vgl. Schweizerische Bundesbahnen, Geschäftsberichte 1950-76

- Die Reservenbildung ist, bedingt durch die Eigenschaft einer Staatsbahn, geringer als in privaten Unternehmen. Seit 1965 wird die gesetzliche Reserve nicht mehr gespiesen, seit 1973 ist sie als Folge ihrer Verwendung zur Verlustfinanzierung gänzlich aufgebraucht.
- Die Bildung von stillen Reserven über Abschreibungen entfällt weitgehend. Die Abschreibungen, gemessen an den Anschaffungskosten des Anlagevermögens, machen nicht einmal 4 % des Anschaffungswertes aus. Ein solcher Ansatz wäre jedoch aus Gründen der Substanzerhaltung in inflationären Zeiten mit raschem technischen Fortschritt zumindest ratsam. Einem Vergleich mit Abschreibungssätzen privatwirtschaftlicher Unternehmungen halten diese Zahlen ohnehin nicht stand 1).

	Abschreibungen vom Anlagevermögen in Mio. Fr.	Anlagevermögen zu Anschaffungskosten in Mio. Fr.	Abschreibungssatz in %
1971	216,0	7177	3,01
1972	224,9	7505	2,99
1973	241,7	8232	2,94
1974	266,0	8723	3,05
1975	300,7	9301	3,23
1976	354,2	9804	3,61 2)

Die hypothetische Anhebung der Sätze auf 4 % zeigt, um welche Beträge es sich hierbei handelt. Allein eine Differenz von 0,39 % (1976) macht einen zusätzlichen Abschreibungsbetrag von ca. 38 Mio. Fr. aus, ganz zu schweigen von vergleichbaren Zahlen der Privatwirtschaft.

---

1) So betragen die vorgeschriebenen Abschreibungen auf Anlagen, Kraftwerken und Werkstätten der Bahn gemäss dem Reglement über Anlagen und Erfolgsrechnung zwischen 1 und 4 % mit Ausnahme der entsprechenden Mobilien und Einrichtungen (10 %)

2) Grundlagen Geschäftsberichte der SBB 1971-76

Unter diesem Blickwinkel muss auch die Tendenz zu immer umfangreicheren Bauprojekten gesehen werden. Während der vielfach mehrjährigen Erstellungszeit unterliegen diese Bauten keiner Abschreibungspflicht 1). Rechenschaft darüber gibt der Bilanzposten "unvollendete Bauten", welcher stetig im Ansteigen begriffen ist (1971: 845 Mio Fr., 1976: 1224 Mio. Fr.) und 1976 einen Anteil von 12 % vom Anlagevermögen zu Anschaffungskosten erreichte 2).

- Die wachsende Verschuldung beim Bund, bedingt durch vermehrte Fremdfinanzierung von Bauprojekten, kann als eine Art Investitionshilfe à fonds perdu betrachtet werden (1976 machten Abschreibungen und nicht-aktivierbare Bauaufwendungen zusammen 465,6 Mio. Fr. aus, was lediglich einem Anteil von 53,8 % der gesamten Investitionen von 865,4 Mio. Fr. entspricht) 2)3).
  Angesichts der jeweiligen Rechnungsabschlüsse ist zu erwarten, dass ein Teil dieser Schulden anlässlich einer in näherer Zukunft erforderlichen Neusanierung abgeschrieben wird.
- Die Deckung des Fehlbetrags aus Bundesmitteln (1976: 707,6 Mio. Fr.) ist wohl das massivste Privileg, welches den Bundesbahnen zugestanden wird. Das SBB-Gesetz untersagt in Art. 16, Abs. 2 den Verlustvortrag auf neue Rechnung und sichert damit den Bahnen namhafte Beihilfen.

---

1) Vgl. Mäder,P., Die Investitions- und Finanzierungspolitik der Schweizerischen Bundesbahnen seit dem Sanierungsgesetz von 1944, Bern 1976, S. 81

2) Vgl. Geschäftsbericht der SBB 1976, S. 60 ff

3) Vgl. Ruchti,E., Problematische Abgeltung der Eisenbahnen, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 28. Jhrg., 1973, Nr. 2, S. 133 f

Eine Kummulation dieser Defizite ergibt einen Betrag von mehr als 1,6 Mrd. Fr. (zusätzlich zu den jährlich geleisteten Abgeltungszahlungen). Ein vergleichbares Vorgehen bei privaten Unternehmungen ist kaum vorstellbar. Dort wären Defizite in den folgenden Jahren auszugleichen oder aber der Konkurs wäre unabwendbar.

Es scheint zwar sinnvoll, bei öffentlichen Unternehmen nicht jedes Defizit unbesehen mit Misswirtschaft in Verbindung zu bringen. Wenn auch im SBB-Gesetz der Wille zur Eigenwirtschaftlichkeit zum Ausdruck kommt, so steht doch die Darbietung von Leistungen im Vordergrund und nicht die Erzielung von Gewinnen. Die Selbsterhaltung sollte sich deshalb wenigstens im Verlauf einiger Jahre mehr oder weniger einstellen. Ständige Zuschüsse zur Defizitabdeckung lösen die ursächlichen Probleme nicht und tragen unter anderem wesentlich zur prekären Finanzlage des Staates bei. Es wird dann aber auch fraglich, ob der mit den grossen Zuschüssen erkaufte volkswirtschaftliche Nutzen dem Nutzenentgang durch anderweitig erforderliche Budgetrestriktionen entspricht.

Die automatische Defizitdeckung könnte auch dazu führen, "dass die Betriebsführung das Interesse an den finanziellen Ergebnissen des Unternehmens verliert. In einem bestimmten Umfang ergibt sich hieraus das Risiko, dass die für die Betriebsführung Verantwortlichen ihr ökonomisches Verhalten ändern und sich von der Maximierung des Nutzens auf eine Maximierung des Verkaufs umstellen. ... Sie übernehmen es, Transporte auszuführen, die nicht einmal mehr die (variablen; Anm. des Verf.) Kosten für diese Leistungen decken" 1).

---

1) Rühl,A., Kompensationen für Leistungen zugunsten der öffentlichen Hand und ihr Einfluss auf die Beziehungen zwischen Eisenbahn und Staat, in: Schienen der Welt, 2. Jg. (1971) Nr. 10/11, S. 871

- Durch das Postregal besteht ein Konkurrenz- und Wettbewerbsschutz der Bahnen, welcher keine fahrplanmässig verkehrende Konkurrenz parallel zur Eisenbahnlinie zulässt. Dieser Vorteil muss vor allem im Vergleich zum Ausland gesehen werden, wo ähnliche Regelungen fehlen 1).

Es sei hier nochmals betont, dass die voranstehende Aufstellung vor allem dem Zweck dient, finanztechnische Vorteile der Bundesbahnen aufzuzeigen, welche bei der Gegenüberstellung von unternehmungsfremden Vorteilen und Lasten meist nicht berücksichtigt werden. Es geht dabei weniger um die konkrete Bewertung dieser Vorteile - dies müsste Gegenstand einer besonderen Untersuchung sein - als vielmehr um die Feststellung, dass unternehmungsfremde Vorteile und Lasten sich offensichtlich doch nicht einfach entsprechen und deshalb der Bund neben den Abgeltungszahlungen weitere namhafte Leistungen erbringt.

Ungeklärt ist auch die (momentan allerdings hypothetische) Frage, ob die Abgeltungssumme mit einem allfälligen Reinertrag zu verrechnen wäre. Eine damalige bundesrätliche Botschaft hat sich gegen eine integrale Abgeltung ausgesprochen: "Betriebs-, Fahrplan-, Transport- und Tarifpflicht sind untrennbar mit dem Begriff des öffentlichen Verkehrs verbunden. Darin, dass sie den Bahnen ohne besondere Entschädigung zugemutet werden, besteht gerade der wesentliche Unterschied zur privaten Verkehrsunternehmung. Jedenfalls ist klar, dass durch ihre integrale Abgeltung das öffentliche Verkehrswesen einen völlig andern Sinn erhielte" 2).
Und an einer andern Stelle: "Soweit die gemeinwirtschaftliche Leistung der öffentlichen Unternehmung im Verzicht auf eigentliche Gewinne besteht, soll ihr auch gar nichts abgegolten

---

1) Vgl. Ruchti,E., Problematische Abgeltung der Eisenbahnen, a.a.O., S. 134

2) Entwurf zu einem Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, a.a.O., S. 13

werden" 1). Abgeltung würde damit also nur im Rahmen der Selbsterhaltung gewährt werden.

Demgegenüber gehen offenbar die SBB von einem grundsätzlichen Anspruch auf Abgeltung seit der Schaffung der entsprechenden Grundlagen im EbG von 1957 aus. (Es) "ist festzuhalten, dass die SBB einen rechtlichen Anspruch seit 1958 besessen und dadurch, dass sie diesen nicht geltend machten, auf ganz namhafte Beträge verzichtet haben. Wir rechneten aus, dass bei einer Beanspruchung der Abgeltung im Umfang von 7 % der Verkehrseinnahmen von 1958-1970 den SBB rund eine Milliarde Franken zugeflossen wäre" 2).
Dieser rechtliche Anspruch wird offenbar aus Art. 49 EbG abgeleitet, wonach Bahnen des allgemeinen Verkehrs für ihnen auferlegte gemeinwirtschaftliche Leistungen zu entschädigen sind. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass die seinerzeitige Verdoppelung des Dotationskapitals von 400 auf 800 Mio. Franken im Jahre 1964 klar als Verrechnung der bisherigen Abgeltungsansprüche zu verstehen war: "Nach sorgfältiger Prüfung der ganzen Angelegenheit ist der Bundesrat hier zur Auffassung gelangt, dass die Bundesbahnen bei Gutheissung seiner Anträge auf Verdoppelung des Dotationskapitals keinen Anspruch mehr haben auf Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und unternehmungsfremder Lasten aus der Vergangenheit oder aus heute vorliegenden Tatbeständen" 3).

Trotz gegenteiliger Aeusserungen der "Abgeltungsbotschaft SBB", wonach das EbG die Abgeltung in keiner Weise vom Betriebsergebnis einer Bahn abhängig mache 4), erachten wir Art. 50 EbG zumindest als dahingehend interpretierbar. Von gemeinwirtschaft-

---

1) Entwurf zu einem Bericht des BR an die BV über die Abgeltung ..., a.a.O. S. 74

2) Diemant,H., Finanzielle Lage sowie Investitions- und Finanzplanung der SBB, a.a.O., S. 67 f, Vgl. auch: Wellinger,K., Die SBB im Spannungsfeld der verkehrspolitischen Diskussion, a.a.O. S. 11

3) Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 10.Oktober 1961, BBl 1961, II 749

4) Vgl. Abgeltungsbotschaft SBB, a.a.O. S. 11

lichen Leistungen (und damit abgeltungsfähig gemäss EbG Art.49) wird dann gesprochen, wenn diese ohne entsprechenden Ausgleich von den Bahnen nicht erbracht werden können.

5.32 Zur Transportkostenrechnung als Berechnungsbasis

Hauptsächlichster Ansatzpunkt einer Kritik an der Abgeltung bleibt der konkrete Abgeltungsbetrag. Dass seine genaue Ermittlung schwierig wenn nicht gar unmöglich ist, steht ausser Zweifel. Eine exakte Bezifferung der Belastungen aus den vier Grundpflichten und den verschiedenen Einzeltatbeständen ist bisher nicht gelungen.
Die Bundesbahnen haben jedoch den Versuch einer zahlenmässigen Erfassung des Abgeltungsbetrages mittels der sog. Transportkostenrechnung unternommen. Wenn deshalb der Abgeltungsbetrag umstritten ist, muss notgedrungen auch die Abstützung auf diese Spezialrechnung untersucht werden.
Die Transportkostenrechnung der SBB als spezielle Kostenrechnung des eigentlichen Transportbereichs wird seit 1950 geführt. Sie soll Aufschluss geben über das Kosten-/Ertragsverhältnis einzelner Markt- und Verkehrsleistungen und Grundlagen für die Kalkulation der Kosten einzelner Betriebsleistungen liefern. Sie stellt eine Erfolgsquellenrechnung dar, welche die Gesamtdurchschnittskosten je Verkehrsart ermittelt. Jeder Verkehrsart werden jene Kosten zugerechnet, welche sie durch die Nutzung oder den Verbrauch an Produktionsmitteln verursacht hat.
Obwohl Durchschnittskosten für die SBB einen hohen konkurrenzpolitischen Informationswert besitzen, kann damit die optimale durchschnittliche Preishöhe (=Preisniveau) nicht ermittelt werden, weil diese Durchschnittskosten selbst von den Preisen abhängen. Ebensowenig kann diese Rechnung dort gezielte Informationen liefern, wo Kostenveränderungen von Bedeutung sind. Die wirtschaftliche Beurteilung von Investitionsvorhaben, die Beurteilung einer Veränderung des Leistungsangebots und ähnliche Entscheidungsprobleme kommen ohne Teilkostenrechnung

nicht aus.

Wie schon erwähnt, hat man sich mit der Abgeltungsfrage und den entsprechenden Forderungsberechnungen ebenfalls auf diese Transportkostenrechnung gestützt. Dabei muss festgehalten werden, dass die Transportkostenrechnung nicht für die Abgeltung geschaffen wurde, sondern von den vorhandenen Rechnungswerken für Abgeltungsberechnungen am geeignetsten erschien.

Der damit erkauften Mängel ist man sich offenbar auch in der Finanzabteilung der Bundesbahnen bewusst: "Dabei bezieht sich die Abgeltung auf eine bestimmte Betriebs- und Verkehrsstruktur. Der ermittelte Abgeltungsbetrag gibt damit beispielsweise keine Antwort auf die Frage, welche Kosten- und Ertragsänderungen bei einem Verzicht auf diese (abgegoltenen; der Verf.) Verkehre oder deren Neuorganisation eintreten würden" 1). Gerade aber diese Fragen sind von entscheidender Bedeutung. Deshalb sagt auch der Hinweis der Abgeltungsbotschaft SBB (S. 15) nichts, wonach zwei Berner Professoren diese Transportkostenrechnung 1953 resp. 1964 begutachtet hätten und ihren Aufbau als zweckmässig und folgerichtig, die Ergebnisse den an sie gestellten Genauigkeitserfordernissen entsprechen würden. Die Gutachten äusserten sich nämlich nicht zur Eignung der Transportkostenrechnung bezüglich Abgeltungsberechnungen.

Gemäss EWG-Verordnung 1191/69, Art. 5 werden nicht-kostendeckende Tarife nur dann als gemeinwirtschaftliche Leistungen anerkannt, wenn durch vom Staat auferlegte Tarife nicht einmal die veränderlichen (variablen) Kosten gedeckt werden. Deshalb ist es fragwürdig, wenn die Bundesbahnen ihre Abgeltungsforderungen auf ihre Transportkostenrechnung mit Vollkosten-Basis abstützen.

---

1) SBB, FA, Die Transportkostenrechnung der SBB, o.O.(Bern), 2. Juni 1976, S. 18

Zwar erscheint jede Abgeltungsberechnung, welche nicht von abgeltungswürdigen Einzeltatbeständen ausgeht, als Ersatzlösung. Immerhin hätten Zugs- und Linienrechnungen, welche vorläufig nicht geführt werden, die Informationsgrundlagen entscheidend verbessert. Jedenfalls sind berechtigte Zweifel am Platze, was die Repräsentativität des Berufs- und Schülerverkehrs sowie des Stückgutverkehrs für Abgeltungsberechnungen anbelangt. Diese Abstützung auf die beiden als Hauptverlustquellen bezeichneten Verkehre wird selbst von der Bahnseite als behelfsmässig taxiert, welche damit ebenfalls ein Unbehagen an der geltenden Regelung offenbart.

Neben den methodischen Mängeln der Rechnung bezüglich ihrer Verwendbarkeit für Abgeltungsberechnungen werden vor allem von der Strassenseite Bedenken an der Richtigkeit konkreter Zahlenwerte geäussert. Abgrenzungsfragen zwischen dem eigentlichen Transportgeschäft und den übrigen Leistungen, Abgrenzungen bei Leistungen an fremde Bahnen (z.B. gemeinsam benutzte Bahnanlagen), die Richtigkeit von Gemeinkostenschlüsselungen zeigen Ansatzpunkte einer Kritik. Weil die Transportkostenrechnung im Detail nicht öffentlich zugänglich ist und auch keine offiziellen Rechnungsvorschriften bestehen, muss jede diesbezügliche Argumentation im Allgemeinen bleiben.

5.33 Ein neuer Abgeltungsbegriff

Die finanzielle Situation der Bundesbahnen hat den Stellenwert der geltenden Abgeltungskonzeption wesentlich verändert. Es scheint nicht mehr möglich, das finanzielle Gleichgewicht der Unternehmung mit Finanzierungsbeihilfen, Nichtverzinsung des Dotationskapitals und einer vollen Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu erreichen.
Man geht bei den Bundesbahnen offenbar davon aus, dass der Abgeltungsbegriff viel weiter gefasst werden müsse, als bisher, um chronische Defizite zu verhindern: "Der Abgeltungs-

betrag erscheint, gemessen an der Gesamtheit der vermuteten gemeinwirtschaftlichen Leistungen, als ungenügend" 1). Der erweiterte Abgeltungsbegriff beinhaltet im Gegensatz zur geltenden Regelung die "volle Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen, wobei die ungedeckten Kosten der aus übergeordneter Sicht notwendigen Bereithaltung eines leistungsfähigen, aber ungenügend ausgelasteten öffentlichen Verkehrssystems (Vorhaltungskosten) einzubeziehen sind" 2). Ausgangspunkt dieser Ueberlegungen bildet die Annahme, dass "im Grunde genommen in jedem Fall gemeinwirtschaftlicher Leistungen eine Art von Abgeltung geleistet wird. Dies geschieht entweder durch einen unternehmungsinternen Ausgleich rentabler und defizitärer Zweige oder durch eine Abgeltung von dritter Seite" 3). Damit verliert sich der Abgeltungsbegriff zunehmend ins Unbestimmbare. Wenn eine Abgeltungsregelung auf einem bestimmten System beruht, ist es richtigerweise nicht angängig, zusätzliche Abgeltungsforderungen zu stellen, welche auf andern Grundlagen beruhen, wie das die Berechnung mit den Vorhaltungskosten macht. Die Frage ist berechtigt, ob die Abgeltungsregelung nicht zunehmends ihren bei der Schaffung des neuen Eisenbahngesetzes von 1957 zugeordneten Sinn verloren hat. Die damaligen Erwartungen, wie sie K a s p a r formuliert hat, dass die getroffene Abgeltungsregelung zu einer vermehrten Wirtschaftlichkeit des Eisenbahndienstes führen und produktionsfördernde Investitionen ermöglichen und fördern werde, haben sich jedenfalls nicht erfüllt 4).

---

1) SBB, FA, Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der SBB, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Bern 8. Juli 1976 S. 5

2) SBB, FA, Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, a.a.O., S. 6

3) Ebenda, S. 4

4) Vgl. Kaspar,C., Die Lösung gemeinwirtschaftlicher Problematik im neuen schweizerischen Eisenbahngesetz, in: Internat. Archiv für Verkehrswesen, 10. Jg. (1958) Heft 18, S. 375

5.4 Lösungen bei ausländischen Staatsbahnen

Topografische Verschiedenheiten, unterschiedliche Bevölkerungsdichte und Siedlungsstruktur, politische Faktoren u.a.m. haben in den verschiedenen Staaten Europas zu entsprechend unterschiedlich gestalteten Verkehrssystemen und damit auch zu spezifischen Subsystemen von Eisenbahnen geführt.
Trotz dieser Unterschiede erscheint es im Zusammenhang mit der Behandlung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen sinnvoll, Lösungsversuche anderer Staaten zu analysieren. Das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung mit Hilfe der Staatsbahn beschäftigt alle diese Staaten mehr oder weniger intensiv: Namhafte Defizite und Zuschüsse der Bahnen belasten auch dort den ohnehin strapazierten Staatshaushalt.
Trotz aller Vorbehalte bei einem Vergleich europäischer Bahnen sollte man deshalb aus Problemlösungsversuchen anderer Länder profitieren und Allgemeingültiges bei eigenen Lösungen berücksichtigen.
Wir betrachten im folgenden diesbezügliche Aktivitäten der Societé Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), der Naamloze Vennootschap Nederlandse Spoorwegen (NS), der British Railways (BR) und der Statens Järnvägar (SJ). Die Auswahl dieser Bahnen berücksichtigt weniger die Frage der direkten Vergleichbarkeit bezüglich Leistungsbild und geografischer Daten als vielmehr den Willen zu Reformbestrebungen, um der Finanzmisere zu begegnen. Dabei zeigen sich Tendenzen einer Uebereinstimmung in der verkehrspolitischen Zielsetzung: Vermehrte Eigenverantwortung der Bahnen bei gleichzeitig vermindertem staatlichen Einfluss.
Man wird diese hier dargestellten Reformversuche der verschiedenen Bahnen nicht nur nach ihrem momentanen finanziellen Erfolg beurteilen dürfen. Einerseits fehlen meist längerfristige Erfahrungen und Wirkungen, andererseits können bestimmte Massnahmen trotz ihrem Misserfolg bei andern Voraussetzungen

erfolgsversprechend sein. Es geht primär darum, positive Erfahrungen anderer Bahnen zu nutzen und begangene Fehler zu vermeiden.

5.41 Die Statens Järnvägar (SJ)

1964 ist in Schweden ein neues verkehrspolitisches System eingeführt worden, in dessen Folge auch die Eisenbahn einer Reorganisation unterzogen wurde. Konsequenterweise verband sich damit auch eine Veränderung des Inhalts der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen. Die Unvereinbarkeit von unbegrenzter Verpflichtung zum öffentlichen Dienst und von der Verpflichtung zum Wettbewerb führten zu einer gedanklichen Zweiteilung des Netzes der SJ.
Unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsführung wurde zwischen einem "Geschäftsbahnnetz" und einem "Netz unwirtschaftlicher Eisenbahnstrecken" 1) unterschieden. Während man beim "Geschäftsbahnnetz" volle Kostendeckung incl. Eigenkapitalverzinsung erwartet, wurde bei der andern Hälfte des Netzes das Staatskapital voll abgeschrieben und als Ziel die Verlust- und Entschädigungsminimierung unter Aufrechterhaltung dieser Streckenteile formuliert. Die finanzielle Verantwortung für das "Netz unrentabler Eisenbahnstrecken" ging damit auf den Staat über und die Bahn betreibt diese Strecke quasi in Regie 2).

---

1) Als Kriterium für die Unwirtschaftlichkeit wurde eine Verkehrsintensität von weniger als einer Million Bruttotonnenkilometer (brtkm) angenommen. Dadurch wurde 1965 etwa die Hälfte des Gesamtnetzes als unwirtschaftlich klassiert. Das "Netz unwirtschaftlicher Eisenbahnstrecken" erbrachte 1965 ca. 6 % aller Verkehrsleistungen des Güterverkehrs (in tkm), ca. 8 % des Personenverkehrs (Pkm) und lediglich 9 % der Gesamteinnahmen. Vgl. Aberle,G., u.a., Wege zur Sanierung der Bahn, a.a.O., S. 137

2) Vgl. Sjöberg,A., Rentable Eisenbahnen - eine Utopie ?, Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 4, Göttingen 1967, S. 21 ff

Die Betriebspflicht wurde auf dem Geschäftsbahnnetz folgerichtig aufgehoben, was eine Straffung des Netzes, Schliessung von Stationen und Aufhebung von Zügen ermöglichte. In einer zweiten Phase wurden 1966 Beförderungs- und Tarifpflicht auf dem Geschäftsbahnnetz aufgehoben; dies gilt allerdings nicht für regelmässig nach Fahrplan verkehrende Personenzüge und für die Güterbeförderung auf defizitären Linien. Gleichzeitig ergab sich die Notwendigkeit einer Anpassung der Eisenbahnverkehrsordnung, welche das Rechtsverhältnis zwischen Eisenbahn und Benützer regelt. Im Gegensatz zur früheren Ordnung strebte man nicht mehr eine Regelung des Frachtvertrags in allen Einzelheiten an, sondern Richtlinien, welche eine erweiterte Vertragsfreiheit gestatten 1).

Die dritte Reformstufe, welche 1968 hätte in Kraft treten sollen, wurde bis heute nicht realisiert. Hierbei wäre eine weitgehende Freiheit in der Finanz- und Wirtschaftsführung vorgesehen, um die Bahnen praktisch einer privaten Aktiengesellschaft gleichzustellen.

Gleichzeitig mit der Einleitung des Reformprogramms 1964 wurde eine Neuorganisation des Stückgutverkehrs aufgenommen. Sie basiert auf 32 Regionen mit je einem Zentralbahnhof, wo Stückgüter gesammelt und wieder verteilt werden. Der Transport erfolgt per Lastwagen oder Eisenbahnwagen. Wichtigster Transportunternehmer sind hierbei Tochtergesellschaften der Schwedischen Staatsbahnen, nämlich die Svenska Lastbil AB (SLAB) und die GDB Biltrafik 2).

---

1) Vgl. Nordström,C., Die neue schwedische Eisenbahnverkehrsordnung (Uebersetzung des Zentralamtes für den internationalen Eisenbahnverkehr), in: Zeitschrift für den internationalen Eisenbahnverkehr 80.Jg. (1972) Nr. 3, S. 64 ff

2) Vgl. Aberle,G., u.a., Wege zur Sanierung der Bahn, a.a.O., S. 128 ff

Trotz einiger Teilerfolge ist der Reformplan von 1964 weitgehend unerfüllt geblieben, zumindest was die finanzielle Gesundung der Eisenbahn betrifft: die Defizite stiegen trotzdem weiter an. Das Scheitern wird vor allem zwei Ursachen zugeschrieben:

" - Die Wegekostenfrage blieb ungelöst und die ökonomische Zweiteilung des schwedischen Eisenbahnnetzes hatte wegen Mängeln in der Berechnungsmethode nicht den erwarteten Effekt.
- Die Unsicherheit über die Schaffung gleicher Wettbewerbsvoraussetzungen führte wieder zu partiellen Eingriffen in die auf Liberalisierung ausgerichtete Verkehrsmarktkonzeption. Es ist zu erwarten, dass weitere dirigistische Eingriffe erfolgen werden" 1).

Mehr oder weniger gescheitert ist also das vorgesehene Programm hauptsächlich an diesen zwei sich gegenseitig beeinflussenden Tatbeständen und nicht an den grundsätzlich richtigen und erfolgversprechenden Ansätzen. Dies kommt auch in den Hauptzügen der geltenden Verkehrspolitik zum Ausdruck:

- Beseitigung von wettbewerbshemmenden Beschränkungen soweit wie möglich
- Kostenverantwortlichkeit jedes Verkehrsträgers
- Sicherung einer zufriedenstellenden Transportversorgung einzelner Landesteile zu den geringstmöglichen Kosten 2).

Allerdings besteht die Gefahr, dass als Folge des Regierungswechsels auch der Wettbewerb einer dirigistischen Verkehrspolitik weichen muss.

---

1) Aberle,G., u.a., Wege zur Sanierung der Bahn, a.a.O.,S.147

2) SJ, Kurze Information 1974/75, o.O., S. 2 f

5.42 Die British Railways (BR)

Sowohl im Güterverkehr wie auch im Personenverkehr mussten die British Railways in den letzten Jahren bedeutende Verkehrsverluste in Kauf nehmen. Diese Situation hebt sich nicht wesentlich von derjenigen anderer europäischer Bahnen ab, obwohl die Gründe verschieden sind. Demgegenüber zeigt sich bei der Ertragsentwicklung ein gänzlich anderes Bild. Während die Einnahmen der BR aus dem Güterverkehr im Gegensatz zu den andern europäischen Gesellschaften stark rückläufig waren, entstanden im Personenverkehr trotz stagnierender Verkehrsleistungen erhebliche Mehrerträge.
Durch das Transportgesetz von 1962 (Transport Act 1962) erhielten die BR einen allgemeinen, gesetzlich fixierten Verlustausgleich.
Der Transport Act von 1968 löste dann die bisherige allgemeine Regelung ab und gewährte den British Railways 1969 erstmals einen Ausgleich für Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes. Basis für die Berechnung dieser Abgeltung waren ebenfalls unrentable Strecken; doch im Gegensatz zu den Kriterien der Schwedischen Staatsbahnen werden bei den BR unrentable Strecken durch detaillierte Kosten-Nutzen-Analysen ermittelt. Erweist sich eine konkrete Strecke als unrentabel, wird diese Kosten-Ertragsdifferenz incl. eines Fixkostenanteils erstattet, vorausgesetzt, dass eine Schliessung der Strecke vom Verkehrsministerium nicht zugestanden wird.

Der Transport Act von 1953 hatte die BR bereits von der Tarifveröffentlichungspflicht befreit und ihr damit die Festsetzung der Transportpreise innerhalb bestimmter Grenzen unter Ausschluss der Bahnkonkurrenz ermöglicht. Mit dem Transport Act 1962 wurde zusätzlich die gesetzliche Kontrolle der Beförderungsbedingungen und der Beförderungsentgelte im Güter- wie auch im Personenverkehr (mit Ausnahme der Personenfahrpreise in der Region London) aufgehoben. Zusätzlich fielen die 1953

festgelegten Höchstpreisvorschriften im Güterverkehr weg. Im Zusammenhang mit den Ausgleichszahlungen für verhinderte Streckenschliessungen wurde auch das Problem der Ueberkapazitäten geregelt.
Die "surplus capacity" als jener Bestandteil des Bahnnetzes, welchen die Bahnen ohne wirtschaftliches und soziales Erfordernis aufrechterhalten, wird als Tatbestand einer Abgeltung anerkannt. Die British Railways haben jedoch diese Ueberkapazitäten abzubauen 1).
Das Transportgesetz von 1968 unterschied erstmals klar zwischen unrentablen aber als sozial notwendig erachteten Personentransporten (mit Kostenfolge für den Staat) und den übrigen, auf kommerzieller Basis geführten Personen- und Gütertransporten. Dadurch entstand, ähnlich wie in Schweden, eine Art Zweiteilung des Netzes.

Der Güterverkehr wird nicht subventioniert (entsprechend den Vorschriften der EWG) und deshalb auf rein kommerzieller Ebene abgewickelt. Der Transport 'diverser' Güter, inclusive alle Abhol-, Liefer- und Terminaldienste, ist der "National Carriers Limited" als Tochtergesellschaft der National Freight Corporation übertragen.
Bezüglich des Transportes von Expresspaketen und Expresspost besteht eine intensive Konkurrenz zwischen BR, der National Freight Corporation, der Postbehörde und privaten Strassentransportfirmen.

Die sog. Freight liners, konzipiert als Eilgüterzüge im Containersystem, werden von der Freightliner company betrieben (Mehrheitspartner ist die National Freight Corporation, Miteigentümer der Railways Board). All diese Reformmassnahmen sind mit der Absicht getroffen worden, die Betriebskosten der British Railways zu senken, indem sie sich vermehrt auf das eigentliche Transportgeschäft beschränken, Abhol-, Liefer-

---

1) Vgl. Aberle,G., u.a., Wege zur Sanierung der Bahn, a.a.O., S. 109 f

und Terminaldienste aber nach Möglichkeit Vertragspartnern überlassen.

Als Ziele dieser Entwicklungspläne der BR werden angegeben:

" - Konstanthaltung oder gar Reduktion der staatlichen Subventionen für Passagierdienste,
- höhere Wirtschaftlichkeit vom Standpunkt der Kunden
- völlig gewinnbringender Betrieb der Güter- und Paketdienste
- und ein grösserer Anteil an dem gesamten britischen Transportmarkt " 1).

Insbesondere auf dem Gütersektor bedeutet dies Konzentration auf Kostendeckung, Rückzug von Diensten mit aufwendiger Förderung und hohen Transportkosten 2).

Insgesamt hat die Ablösung des schwerfälligen Kontrollapparates des 19. Jahrhunderts durch ein zunehmend liberales System den Bahnen zu einer Selbständigkeit und Flexibilität verholfen, wie sie einer unternehmerisch handelnden Institution zustehen müssen. Sowohl im Personen und Güterverkehr können nun die BR Fracht- und Fahrpreise sowie die entsprechenden Bedingungen nach eigenen Vorstellungen aufstellen (mit Ausnahme des Raums London). "Die bisher gemachten Erfahrungen zeigen, dass es nicht mehr nötig ist, die Interessen der Benützer durch gesetzlich verankerte Bestimmungen zu schützen" 3).Dies unter anderem im Hinblick auf die Tatsache, dass sich die Bahn nur so überhaupt einträgliche Verkehre erhalten kann, wenn ihr die Rückweisung unrentabler Beförderungen gestattet wird.

---

1) Harbinson,M.H., Die British Rail - Wirtschaftliche und technische Probleme, in: Verkehrsannalen, 22. Jg., Nr. 4, Wien 1975, S. 324

2) Vgl. Tabbagh,M., La réforme de la SNCF, thèse pour le doctorat, Paris 1976, p. 149 ff

3) British Railways Board, Warum können die "British Railways" ihre internen Tarife und Beförderungsbedingungen frei festsetzen ? (Uebersetzung des Zentralamtes für den internat. Eisenbahnverkehr), in: Zeitschrift für den internationalen Eisenbahnverkehr, 81.Jg.

5.43 Die Nederlandse Spoorwegen (NS)

Ein Vergleich des Modal Splits der verschiedenen Verkehrsträger europäischer Länder unterstreicht die Sonderstellung der NS innerhalb der europäischen Bahngesellschaften. Der Güterverkehrsanteil der Eisenbahn erreichte 1971 nach Tonnen lediglich 4,3 % (gewerblicher Strassengüterfernverkehr 28,9 %, Binnenschiffahrt 45,4 %).
In Tonnen-Kilometern liegen die Werte nur unwesentlich höher. Aehnlich entwickelte sich auch der Modal Split zwischen privatem und öffentlichem Personenverkehr zuungunsten des öffentlichen Verkehrsmittels und damit der Eisenbahn.

Dass die finanzielle Entwicklung der NS einen andern Verlauf nahm, ist entsprechenden Anpassungsmassnahmen der Niederländischen Regierung zu verdanken: Einstellung grosser Teile des unrentablen Netzes sowie Schliessung zahlreicher Stationen. Damit geriet die NS im Vergleich zu andern europäischen Bahnen relativ spät in die Verlustzone (1964).
In diesem Zusammenhang sei auch bemerkt, dass, im Gegensatz zu den übrigen Bahnen, bei den NS die Einnahmen des Personenverkehrs an den Gesamteinnahmen ca. 60 % ausmachen und damit überwiegen.

1967 wurde den NS erstmals ein Betrag von 35 Mio. Gulden als Entschädigung für Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes im Personenverkehr ausgerichtet; in den folgenden Jahren wurde dieser Betrag auf 70 Mio. Gulden erhöht im Sinne eines von der EWG-Verordnung später als Kontennormalisierung bezeichneten Ausgleichs.
Ab 1972 wurden diese Pauschalbeträge durch spezielle Kostenberechnungen gemäss EWG-Verordnung 1191/69 abgelöst, wodurch die NS mit 190 Mio. Gulden für die Uebernahme der Kosten aus öffentlichen Dienstverpflichtungen im Personenverkehr entschädigt wurde 1).

---

1) Vgl. Aberle,G.,u.a., Wege zur Sanierung der Bahn, a.a.O. S. 112 ff

Dass der Güterverkehr nicht als abgeltungsberechtigt angesehen wird, hat verschiedene Ursachen. Bereits 1934 wurden die NS von Tarifgenehmigungs- und Tarifveröffentlichungspflicht im Wagenladungsverkehr entbunden. Das Abschliessen von privatrechtlichen Transportkontrakten wurde somit möglich und damit besteht weitgehend freie Preisbildung auf dem Güterverkehrsmarkt der NS.

Um die notwendige Reorganisation des Wagenladungsverkehrs (im Zusammenhang mit der Anpassung an veränderte Verkehrsstrukturen) zu ermöglichen, wurden 1972 die Niederländischen Eisenbahnen von der Beförderungspflicht in diesem Sektor befreit. Damit wurde der Wagenladungsverkehr von allen öffentlichen Verpflichtungen entbunden 1).

Die ungünstige finanzielle Lage im Stückgutverkehr der NS führte auch in diesem Zweig zu einer Umstrukturierung. Seit 1973 ist der gesamte Stückgutverkehr einem Strassentransportunternehmen, der van Gend und Loos, übertragen. Diese Gesellschaft, eine unternehmerisch weitgehend selbständige Tochtergesellschaft der NS, übernimmt die finanzielle Verantwortung für den Stückgutverkehr, entlastet somit die NS von diesem für sie unwirtschaftlichen und unrentablen Geschäftszweig.
Somit findet auch in den Niederlanden praktisch eine Zweiteilung des Eisenbahnsystems statt: Einerseits der erwerbswirtschaftlich ausgerichtete Güterverkehr, anderseits der auch gemeinwirtschaftliche Aspekte berücksichtigende Personenverkehr mit dem Ziel der Verlustminimierung.

---

1) Vgl. Meurer,A.A., Die Lockerung der Beförderungspflicht im Binnenverkehr der Niederländischen Eisenbahnen, in: Zeitschrift für den internationalen Eisenbahnverkehr, 83. Jg.(1975), Nr. 7/8, S. 114 f

Die Abgeltungsberechnung für die Gemeinwirtschaftlichkeit im Personenverkehr erfolgt gemäss dem in der EWG-Verordnung 1191/69 festgelegten Modus 1). Sie wird jährlich im voraus vorgenommen, aufgrund von Kosten-/Ertragsprognosen für den öffentlichen Verpflichtungen unterliegenden Personenverkehr. Prognosen über die zukünftige Bedeutung des Personenverkehrs der NS und damit auch der ihm auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen resp. gewährten Freiheiten, sind schwierig. Die Lösung des Personenverkehrsproblems ist weitgehend eine politische Frage. Falls es allerdings im Rahmen des Zukunftsplans der NS "Spoor Naar 75" zur erwarteten Nachfrageverstärkung kommt 2), scheint auch hier eine verbesserte Eigenwirtschaftlichkeit möglich.

5.44 Die Société Nationale des Chemins de Fer Français (S.N.C.F.)

Auch die französischen Staatsbahnen erreichen gleich wie die übrigen europäischen Bahnen im Modal Split der Verkehrsträger einen immer geringer werdenden Anteil am Verkehrsvolumen. Die Einnahmenstruktur wird ebenfalls entscheidend durch den Güterverkehr bestimmt (1970 : 67 % der Einnahmen). Im Gegensatz zu den meisten übrigen europäischen Bahnen konnte die SNCF jedoch Leistungs- und Ertragssteigerungen erzielen (letztere vor allem bewirkt durch Preiserhöhungen und Produktionsverbesserungen).

---

1) Vgl. Ziff. 4.43 und 4.44

2) Nederlandse Spoorwegen, Spoor Naar 75, Plan voor de toekomst van NS in de Nederlandse Samenleving in de jaren 1970-1975, Utrecht 1969, S. 19 ff sowie
Schweizerische Bundesbahnen, Bau und BA/GD, Spoor Naar 75, Plan für die Zukunft der NS in der Niederländischen Gemeinschaft für die Jahre 1970-1975, auszugsweise Uebersetzung aus dem Holländischen, o.O. (Bern), o.Jg. S. 6 ff

Bereits eine im Jahre 1947 durchgeführte Tarifreform ersetzte das bisherige starre Tarifsystem durch ein stärker kosten- und nachfrageorientiertes Tarifgebilde. Der Abschluss individueller Frachtabkommen wurde in bestimmten Fällen ermöglicht und innerhalb der ab 1951 eingeführten Margentarife eine 14 % ige Toleranzgewährung nach oben und unten institutionalisiert.
Mit der Tarifreform von 1962 wurde die sog. Streckenponderierung eingeführt, d.h., eine vermehrt die Selbstkostenstruktur beachtende Tarifierung 1).
Damit wurde gleichzeitig die Tarifgleichheit im Raum de facto aufgegeben.
Im Gefolge der Eisenbahnreform von 1969, durch welche die französische Regierung der SNCF grössere Verwaltungsautonomie und normale Konkurrenzbedingungen zusicherte, wurden auch die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, der "service public", massgeblich beeinflusst. Primäres Ziel war der Rückzug staatlicher Organe aus der Preispolitik der Staatsbahnen mit dem Ziel, die SNCF hinsichtlich Preisgestaltung auf eine mit ihren Konkurrenten vergleichbare Basis zu stellen. Veränderungen sind lediglich dem zuständigen Verkehrsministerium mitzuteilen 2).
Die Verwendung anderer Verkehrsmittel als die Eisenbahn wird ausdrücklich vorgesehen. Im Fernverkehr ist bei Ersatz durch Lastwagen allerdings die Zustimmung des Verkehrsministers erforderlich. Einschränkung der Bedienung oder völlige Schliessung einer Linie oder Teilstrecke erfordern lediglich eine

---

1) Die Streckenfahrkosten werden in Abhängigkeit von der Art der Zugförderung, dem Profil der Strecke und der Art der benutzten Züge mittels Koeffizienten ermittelt. Diese Koeffizienten geben den Wert der km-Selbstkosten einer Strekke im Vergleich zum übrigen Netz an (Vgl. Aberle G., u.a., Wege zur Sanierung der Bahn, a.a.O., S. 79).

2) Vgl. Guibert, Roger, Die Marschroute der französischen Eisenbahnen (SNCF), in: Internationales Verkehrswesen, 22. Jg. (1970) Nr. 1, S. 34

entsprechende Mitteilung ans Verkehrsministerium 1 Monat vor Inkrafttreten der Massnahme, während die Oeffentlichkeit 14 Tage vor Eintritt der Aenderung zu orientieren ist.
Ebenso besteht die Möglichkeit, aus kommerziellen Gründen die Verkehrsdichte einer Strecke beliebig zu verändern.
Im Zuge dieser Verwaltungs- und Tarifreform wurde der Nationale Stückgutdienst SERNAM (Service National des Messageries) gegründet.
Damit wurde die vom Staat geschaffene Möglichkeit der gemischten Beförderung genutzt und der Stückgutverkehr als modernes Speditionsunternehmen konzipiert. Insbesondere profitiert diese Gesellschaft aber vom Umstand, dass für Sendungen unter 5 Tonnen praktisch Tariffreiheit besteht 1).
Die allgemeine Beförderungspflicht für Güter wurde zwar nicht beseitigt, jedoch insofern gelockert, als Sendungen nicht mehr in der Reihenfolge ihrer Aufgabe befördert werden müssen. Auch in bezug auf den Reiseverkehr fand eine Lockerung der Beförderungspflicht statt. So ist die SNCF lediglich noch verpflichtet, " den Reisenden 'eine dem normalerweise zu erwartenden Verkehrsaufkommen entsprechende Anzahl Plätze' zur Verfügung zu stellen. Bei einem unvorhersehbaren und überraschenden Andrang von Reisenden ist sie dagegen nicht mehr an ihre Beförderungspflicht gebunden" 2). Für die bereits früher bestehende Möglichkeit, für festgelegte Züge in Verkehrsspitzen das Platzangebot zu beschränken, ist heute keine Ermächtigung des Verkehrsministers mehr nötig, die Bahn kann hierüber völlig frei entscheiden.

---

1) Ausnahmen betreffen bestimmte Güter wie z.B. Automobile. Ebenso sind Beschränkungen dann möglich, wenn sie die übrigen Verkehrsträger als Wettbewerber ebenfalls betreffen.

2) Caillau,G., Das neue Pflichtenheft der SNCF, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 81.Jg. (1973) Nr. 9, S. 162

Im Personenverkehr kann die französische Staatsbahn ihre Tarife frei festsetzen, wobei sie diese 16 Tage vor Inkrafttreten ans Verkehrsministerium zu melden hat. Ein Einspruchsrecht hat der Staat nur dann, wenn die Tarife missbräuchlich verwendet werden oder die Marginalkosten nicht decken 1). Für Gruppenreisen und Sonderzüge können Beförderungspreise und -bedingungen gemäss den jeweiligen kommerziellen Interessen frei gestaltet werden 2). Diese Beispiele unterstreichen zugleich die ausserordentliche Schnelligkeit, mit welcher wettbewerbsnotwendige Preismassnahmen als Reaktion auf veränderte Bedingungen des Transportmarktes getroffen werden können.

Hauptanliegen dieser Reform von 1969 war die "Trennung der beiden fundamentalen Aspekte des Eisenbahnverkehrs, nämlich Rentabilität und gemeinwirtschaftliche Verpflichtung, in der Weise, dass die Verwaltung Umfang und Preisbedingung des öffentlichen Dienstes festlegen kann, ohne dass dadurch die Autonomie der Unternehmungsführung und die kommerzielle Dynamik des Unternehmens beeinträchtigt werden. Nach Angleichung der Wettbewerbsbedingungen verhält sich die SNCF nunmehr unternehmerisch, allerdings kann der Staat sie ständig gegen eine angemessene Vergütung für die Durchführung aller ihm notwendig erscheinenden 'Aufgaben im Sinne des öffentlichen Dienstes', d.h., aller Tätigkeiten, die ein kommerzieller Betrieb normalerweise wegen der Durchführungs- oder preislichen Bedingungen nicht übernehmen könnte, in Anspruch nehmen.

---

1) "Die SNCF interpretiert den von ihr angewandten Marginalkostenbegriff als die durchschnittlichen variablen Kosten, der somit wesentlich von der preistheoretischen Grenzkostendefinition abweicht" vgl. hiezu Peschel,K., Die Koordinierung von Schiene und Strasse, zitiert nach Aberle,G., u.a., Wege zur Sanierung der Bahn, a.a.O. S. 81

2) Vgl. Breidenstein,G.D., Die Entwicklung der rechtlichen Beziehungen zwischen der französischen Eisenbahn und dem französischen Staat unter Berücksichtigung des EWG-Rechts, Tübingen 1973, S. 29

Diese eindeutige Formel beschränkt den Umfang der von der Gesellschaft übernommenen Leistungen auf das absolut Notwendige und zielt damit auf eine Senkung der Selbstkosten sowohl für den öffentlichen Dienst als auch für den Bereich der kommerziellen Tätigkeit ab. Die Regelung bietet damit den bedeutenden Vorteil, wieder echte wirtschaftliche Verhältnisse im Rahmen der Volkswirtschaft herzustellen" 1).

Den Willen zur finanziellen Eigenständigkeit der SNCF unterstreicht auch die Tatsache, wonach der Staat seit 1974 keinen Pauschalzuschuss zum Bilanzausgleich mehr ausrichtet und damit der Bahnverwaltung die volle und alleinige Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht übertragen hat 2).

Erste Erfolge bestätigen die Berechtigung und Wirksamkeit der Reformmassnahmen. In den letzten Jahren konnte - mit Ausnahme der italienischen Staatsbahnen, welche aber in Bezug auf ihr Verhältnis zum Staat eine Sonderstellung einnehmen - lediglich die SNCF ihre Verkehrsleistungen in Personenkilometern entscheidend verbessern, während in den übrigen Ländern die Leistungen stagnierten oder zurückfielen 3). Entscheidend an dieser Entwicklung ist unter anderem das Marketing Konzept - generell die Aufwertung des Marketing - beteiligt. Dies zeigt, "dass es der SNCF (besser als andern Staatsbahnen Europas) gelungen ist, die Bedürfnisse und Wünsche ihrer vorhandenen und ihrer potentiellen Kunden festzustellen und ihnen Rechnung zu tragen" 4).

---

1) Alias,J., Struktureller Aufbau einer Eisenbahn, in: Schienen der Welt, 7.Jg., (1976), Nr. 1, S. 12 f

2) Vgl. N.N., Ein Jahr neues Verwaltungssystem der SNCF, in: Der Eisenbahnfachmann, 46. Jg. (1972), Nr. 8, S. 167

3) Vgl.SNCF, Regards sur la SNCF, une décennie 1967-1976, Paris 1977, p. 20 ff

4) Bosshard,H., Schnelle Züge und ein Marketing-Konzept, in: Neue Zürcher Zeitung Nr. 183, 7./8.8.1976, S. 44

5.5 Grundsätzliche Möglichkeiten

Die Betrachtung der verschiedenen Staatsbahnen unter dem Aspekt der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen hat ein breites Feld von tatsächlichen und möglichen Variationen staatlicher Auflagen und Interventionen sowie ihrer Reduktion gezeigt. Im Sinne einer Systematisierung seien die grundsätzlichen Möglichkeiten, wie sich ein Staat zu den Auflagen seiner Bahn stellen kann, zusammengestellt. Die Aufstellung erfolgt ohne konkreten staatspolitischen Bezug; dieser soll Gegenstand des nachfolgenden Kapitels sein.

5.51 Vollständige Entbindung von staatlichen Auflagen

Dass eine vollständige Befreiung der Eisenbahnen von staatlichen Auflagen auch zu einem Verlust aller gemeinwirtschaftlichen Leistungen führen würde, ist zwar theoretisch denkbar, jedoch nicht wahrscheinlich. Die Beseitigung der rechtlichen Grundlagen gemeinwirtschaftlicher Leistungen würde natürlich der Bahn auch die Möglichkeit zum willkürlichen Handeln geben. Es darf jedoch als sicher angenommen werden, dass sich Leistungsangebot und Transportbedingungen im grossen und ganzen nicht negativ verändern werden, wenn die Bahn ihre Existenz nicht mutwillig gefährden will. Dagegen ist anzunehmen, dass eine tarifarische Umstrukturierung vorgenommen würde in Richtung einer kosten- und marktgerechteren Preisstellung. Dass damit der Volkswirtschaft Schaden zugefügt wird, kann schwerlich behauptet werden, insbesondere nicht, wenn die Funktion und Bedeutung der Eisenbahntarife in der Volkswirtschaftspolitik richtig eingeschätzt wird 1).

---

1) Vgl. Meyer, H.R., Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., S. 245 zur Frage der volkswirtschaftlichen Gestaltungskraft der Eisenbahntarife
derselbe: Falsche Verkehrspolitik durch Ueberschätzung der volkswirtschaftlichen Gestaltungskraft der Verkehrspreise, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 21. Jg. (1966) Nr. 4, S. 285 ff

Auch nach der Aufhebung der rechtlichen Verpflichtungen bleiben aber dem Staat genügend Einflussmöglichkeiten in der Verkehrspolitik. An Stelle eines allgemeinen Staatsbeitrags, wie ihn die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen darstellt, könnte gegebenenfalls eine speziellere Entgeltlichkeit treten: Gemeinden, Regionen, Staat, Unternehmungen, etc. "kaufen" bestimmte Zusatzleistungen ein oder tragen die Differenz zur Erreichung der Grenzkosten.
Hinzu kommt, dass auch nach der Entlassung der Bahnen aus staatlichen Auflagen spezielle Kontrollorgane existieren können, welche missbräuchliche Anwendung von Tarifen, Beförderungsbedingungen u.ä.m. beobachten (Preisdumping, Missbrauch der Marktmacht etc.).
Der eindrücklichste Vorteil einer Aufhebung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen liegt in der Rückführung der Bahnen ins freie Spiel des Marktes. Dort wird sich nämlich selbsttätig zeigen, welche Leistungen zu welchem Preis nachgefragt werden, und gleichzeitig damit auch die Frage lösen, welche Funktionen einer Bahn sinnvollerweise überlassen werden sollten. Unternehmerischer Handlungsspielraum ist voll gegeben und damit auch bestmögliche Voraussetzung zur Erzielung der Eigenwirtschaftlichkeit.

5.52 Status quo

Der Status quo kennzeichnet sich durch das Festhalten an gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen staatlicherseits im bisherigen Rahmen. Grössere praktische Bedeutung kommt dieser Handlungsvariante kaum zu. Die Bestrebungen der meisten europäischen Bahnen gehen dahin - meist gezwungenermassen durch ihre Finanzlage - eine Veränderung der bisherigen Beziehungen zum Staat zu erwirken, vorzugsweise in Richtung einer stärkeren Loslösung vom direkten staatlichen Einfluss.

5.53 Verstärkung der Auflagen

Wenn hier von einem Ausbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen der Bahnen durch den Staat die Rede ist, sind damit lediglich Aufgaben mit nur allgemeinem oder gar keinem Ausgleich (wie sie Abgeltungen üblicherweise darstellen) gemeint. Verpflichtungen, welche mittels quasi privatrechtlichen Vereinbarungen gegen spezifische Entgelte von den Bahnen übernommen werden, fallen ausser Betracht.

Die Verstärkung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen bedeutet konkret, dass eine Bahn in vermehrtem Ausmass der kommerziellen Handlungsfreiheit beraubt wird und gleichzeitig an Eigenverantwortung verlieren muss.

Eine generelle Ausweitung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen kann dabei als nicht sinnvoll und kaum realisierbar ausgeschlossen werden, solange die Wirtschaftlichkeit der Bahn überhaupt noch eine Rolle spielt.

Demgegenüber kommt der Verstärkung der Auflagen in ganz bestimmten Bereichen eine gewisse Bedeutung zu. Als solcher Spezialfall kann auch der Betrieb der unwirtschaftlichen Linien (das sog. Netz unwirtschaftlicher Eisenbahnstrecken) der Schwedischen Staatsbahnen (vgl. Ziff. 5.41) betrachtet werden. Ohne finanzielle Eigenverantwortung hält hier die Bahn den Betrieb aufrecht in Regie des Staates. Dementsprechend liegen auch die Tarifentscheide dort, der Tarifzwang ist praktisch vollkommen. Auch für die Bereiche des öffentlichen Nahverkehrs sind analoge Lösungen denkbar.

Eine konsequente Fortsetzung dieser Politik würde dann allerdings die Bahnen immer mehr in die Rolle eines staatlichen Regiebetriebs drängen. Dabei darf auch nicht übersehen werden, dass eine generelle Verstärkung gemeinwirtschaftlicher Auflagen sowohl den verkehrspolitischen Grundsätzen der EWG wie auch des CEMT 1) widerspricht und deshalb auf Widerstand stossen dürfte.

---

1) Conférence Européenne des Ministres des Transports

5.54 Einschränkung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen

Gestützt auf die Grundsätze der EWG-Verkehrspolitik von 1960 1) fordert die "Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26.Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiete des Eisenbahn-, Strassen- und Schiffsverkehrs" grundsätzlich die Lockerung resp. Aufhebung von Verpflichtungen, welche mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbunden sind. Nur in ganz bestimmten Situationen ist die Aufrechterhaltung dieser Verpflichtungen vorgesehen, jedoch immer gegen Entschädigung.

Die prekäre Finanzlage von fast allen europäischen Staatsbahnen mit gleichzeitiger finanziell angespannter Situation der öffentlichen Haushalte zeichnet deshalb den gebotenen Weg vor. Wo das Geld für Ausgleichszahlungen fehlt, muss einerseits der Verkehrsnutzer wieder vermehrt seine beanspruchten Leistungen direkt bezahlen und andererseits der Bahn in stärkerem Ausmass die unternehmerische Verantwortung für alle Geschäftsbereiche (insbesondere Beförderungspreise und -bedingungen) übertragen werden. Die Lockerung staatlicher Bindungen bildet praktisch die Voraussetzung für die finanzielle Gesundung der Staatsbahnen im Hinblick auf die geforderte finanzielle Eigenständigkeit.

---

1) Vgl. Ziff. 5 S. 73

Der Abbau gemeinwirtschaftlicher Bindungen wird sich vorwiegend in den folgenden Bereichen abspielen:

- Tarifbildung: Eine weitgehende Autonomie in der Tarifbildung drängt sich aus verschiedenen Gründen auf. Mit dem Verlust des Monopolcharakters der Eisenbahn im Transportsektor ist auch das Gegenstück dazu - der integrale Tarifzwang - hinfällig geworden 1). Im weiteren hat sich im Laufe der Zeit der geringe Einfluss der Transportpreise allein auf die Verkehrsmittelwahl, auf die Entscheide über Industriestandorte und allgemein auf volkswirtschaftlich erwünschtes Verhalten herausgestellt. Die Verkehrspreise eignen sich weit weniger als andere Massnahmen für Ziele der Volkswirtschaftspolitik, sind aufwendig und in ihrer Wirkung kaum kontrollierbar. "Wenn es ... darum geht, struktur-, regional- oder sozialpolitische Zielsetzungen mit preispolitischen Massnahmen und Auflagen zu realisieren, so sollten beispielsweise nach Möglichkeit Frachtenzuschüsse gegenüber Ausnahmetarifen den Vorzug haben, weil derartige Zuschüsse den Wettbewerb zwischen den Verkehrsmitteln weniger nachhaltig beeinflussen. Diese Auffassung deckt sich weitgehend mit der Ansicht der EWG-Kommission, die die direkte Subvention einer Manipulation der Verkehrspreise vorzieht" 2).

---

1) Vgl. Meyer,H.R., Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., S. 69 f

2) Freimuth,W., Die Problematik der gemeinwirtschaftlichen Lasten, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 40.Jg. (1969) Nr. 2, S. 88

Befürchtungen, wonach eine Bahnverwaltung an diskriminierender und willkürlicher Preisfestsetzung interessiert sein könnte, sind unbegründet. Dagegen sollen Preisdifferenzierungen, wo immer sie sich ökonomisch aufdrängen, auch realisiert werden können. Der Einfluss des Staates auf den Tarifbildungsprozess kann sich auf das Minimum beschränken, welches Missbräuche im Tarifwesen verhindert: Eingreifen auf Klage hin oder bei Verdacht auf Verstoss gegen kartellrechtliche Bestimmungen.

- Beförderungsbedingungen: Die Festsetzung der Beförderungsbedingungen (wer hat wann Anspruch auf Beförderung zu welchen Bedingungen ?) durch die Bahn selbst muss anstelle der generellen Beförderungspflicht treten und der Bahn eine flexiblere Politik gestatten. Dies bedeutet, dass die Kompetenz zur Annahme oder Ablehnung von Transporten der Bahn übertragen wird. Die Pflicht zur finanziellen Selbsterhaltung bietet genügend Schutz vor einer willkürlichen und unverantwortlichen Rückweisung von Beförderungswünschen. Denn die Bahn will ja grundsätzlich transportieren, dabei soll ihr aber primär Gelegenheit zur Uebernahme schienengerechter (=preisgünstiger) Beförderungsaufgaben geboten werden. Auch im Bereich der Beförderungsbedingungen kann sich der Staat auf die Verhinderung diskriminierender Behandlung der Verkehrsnachfrager beschränken; ökonomisch begründete Differenzierung ist jedoch zu gestatten. Die Bahn ist nicht mehr Monopolverkehrsträger und kann mit ihrem doch recht grobmaschigen Netz ohnehin bestimmten Bevölkerungskreisen ihre Dienste nicht anbieten.

- Art und Umfang der Verkehrsbedienung: Streckenführung und -bedienung entsprechen anerkanntermassen in praktisch allen europäischen Staatsbahnen nur teilweise den heutigen Anforderungen an eine moderne Bahn und ein schienengebundenes Transportsystem. Der wesensgerechte Einsatz der Bahn hängt entscheidend von ihrer Massenleistungsfähigkeit ab. Wo das Massenangebot nicht auf entsprechende Nachfrage stösst, drängen sich oft andere Verkehrsträger auf. Die Erfüllung schienengerechter Transportaufgaben ist aber nur dann optimal möglich, wenn eine Bahnverwaltung ihr Verkehrsnetz und die entsprechenden Bewegungen darauf selbst, ohne grosse Hindernisse und zeitliche Verzögerungen, den wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechend anpassen kann. So sollten Eisenbahnstrecken, welche sich ohne massive Nachteile für das übrige Netz wirtschaftlicher durch Strassentransportmittel ersetzen lassen, ganz oder teilweise (für bestimmte Verbindungen, für den Personenverkehr etc.) in ihrer Schienbedienung eingestellt werden. Ziel ist die Netzkonzentration zur Heranführung an ein optimales Netz (aus der Sicht einer nach betriebswirtschaftlichen Kriterien geführten Unternehmung) 1). "Streckenstillegungen sind dann zu befürworten, wenn es sich um Linien mit geringer Verkehrswertigkeit handelt, und die Ersatzinvestitionen die Position der betroffenen Gebiete im ganzen unverändert lassen oder die Verkehrsbedienung verbessern" 2) 3).

---

1) Vgl. Voigt,F., Netzkonzentration der Deutschen Bundesbahn-Eine Chance für Verkehrspolitik und Raumordnung ?, Institut für Industrie- und Verkehrspolitik der Universität Bonn, Bonn, o.Z. (1976), S. 1 ff

2) Jäger,W., Die Stillegung von Eisenbahnlinien und ihre Auswirkung, dargestellt an einigen Beispielen aus dem Lande Nordrhein-Westfalen, Gesellschaft für wirtschafts- und verkehrswissenschaftliche Forschung, e.V., Bonn 1975, S. 74

3) Schweizerische Bundesbahnen, Finanzabteilung, Sektion Betriebswirtschaft (Ersteller H.Dünki), Ueberlegungen zum betriebswirtschaftlich optimalen Netz der DB, vom 28. April 1976, S. 2 f

Ebenfalls einer Straffung bedürfen qualitative und quantitative Bedienung von schwächer frequentierten Linien. Primär geht es auch hier um die verstärkte Uebertragung von Kompetenzen an die Bahn, solche Massnahmen in eigener Verantwortung im erforderlichen Zeitpunkt anordnen zu können. Die vollständige oder teilweise Schliessung (für bestimmte Verkehre) von Stationen, die Straffung der Zugsabfolge und ähnliche Belange können sicher ebenso kompetent von Bahnfachleuten wie von staatlichen Verwaltungsbeamten in ihren Auswirkungen beurteilt werden.

5.55 Die Privatisierungsidee in diesem Zusammenhang 1)

Wenn von einem Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen die Rede ist, muss in konsequenter Folge auch die (Re-)Privatisierung der Bahn zur Sprache kommen. In diesem Zusammenhang darf nicht übersehen werden, dass "ein Ende der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsbedienung ... eine mögliche, ... u.U. sogar erwünschte, gleichwohl aber keine zwangsläufige Folge einer Privatisierung" 2) ist. Damit bildet die Ueberführung des Sondervermögens "Staatsbahn" ins Privateigentum ein mögliches Instrument zur Einschränkung (ev. Aufhebung) gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und auch zu einer auftragsweisen Uebernahme gemeinwirtschaftlicher Aufgaben durch private Unternehmungen gegen Entgelt. Dies hätte gegenüber der heutigen Situation den entscheidenden "Vorteil, die Kosten offenzulegen, die aus jeder Leistung bzw. Gruppe von Leistungen der öffentlichen Hand entstehen... und ermöglicht damit einen Effizienzvergleich mit alternativen wirtschaftspolitischen Instrumenten" 3).

---

1) Wir beschränken uns im folgenden auf den Blickwinkel der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und gehen deshalb auf die Möglichkeiten der privaten Kapitalbeschaffung nicht ein.

2) Drude,M., Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 47.Jg. (1976), S.210

3) Ebenda, S. 213

Die Privatisierung der Bahn dürfte deshalb bezüglich gemeinwirtschaftlicher Aufgabenerfüllung vor allem zu einer Verobjektivierung der Bedürfnisse aus ökonomischer Sicht führen. Die Aufrechterhaltung bisheriger Standards der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen wird von den angesprochenen (d.h. begünstigten) Regionen und Kreisen auch deshalb unterstützt, weil sie von den entsprechenden Kosten nicht betroffen werden 1), im Falle einer Einschränkung der Verkehrsbedienung (Streckenstillegung als Beispiel) jedoch am Erfolg (in Form von frei werdenden Resourcen) nicht partizipieren.

Die Privatisierung der Bahn führt, schneller und bestimmter als alle bisher besprochenen Massnahmen zur Reduktion gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, zu einer entscheidenden Kompetenzumverteilung zugunsten der Bahn. Auf mögliche und zu erwartende politische Widerstände soll hier nicht eingegangen werden. Befürchtungen, dass die Staatsbahnen nach der Privatisierung ihre Marktmacht in missbräuchlicher Weise ausüben könnten, sind aus zweierlei Gründen nicht stichhaltig. Einerseits hat der Staat mit seiner Gesetzgebung (u.a. Kartellgesetz) genügend Möglichkeiten, dies in erforderlichem Mass zu verhindern, anderseits zeigt sich am Beispiel europäischer PTT-Betriebe, dass diese trotz ihrer Stellung und Sonderbeziehung zum Staat eine Gebührenpolitik betreiben, welche nicht allein wirtschaftlichen Erwägungen zu entsprechen scheint. Auch der Fortbestand der Eisenbahn wird durch den Wechsel der Besitzverhältnisse keineswegs in Frage gestellt. Untersuchungen der DB haben ergeben, dass eine ausschliesslich nach betriebswirtschaftlichen Kriterien wie ein privates Wirtschaftsunternehmen geführte Bahn auf einem stark gestrafften "betriebswirtschaftlich optimalen Netz" (von 29'000 km auf ca. 16'000 km reduziert) schon heute rund 90 % des gesamten Güter- und

---

1) Drude (Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Privatisierung, a.a.O. S. 213) spricht in diesem Zusammenhang von Opportunitätskosten, welche kurzfristig gleich Null sind.

Personenverkehrs abwickelt 1). Von einer privaten Bahn ist aber kein grundsätzlich anderes Verhalten zu erwarten. Damit findet lediglich eine ohnehin fällige Konzentration auf bahngerechte Verkehre statt, welche eben gerade der Bahn das Ueberleben sichern soll und kann. Entscheidend sind letztlich die gesamten Leistungen einer Bahn und nicht allein ihre Netzlänge.

Damit sind die grundsätzlichen Möglichkeiten aufgezeigt. Zwei Entwicklungsrichtungen haben sich dabei herausgebildet: Entweder wird der Bahn vermehrt die Eigenverantwortung belassen mit allen Konsequenzen bei der Erstellung ihres Leistungsprogramms, verbunden mit der längerfristig zu realisierenden Finanzautonomie; oder aber der Staat bindet seine Bahn noch enger an sich, macht sie zum Regiebetrieb. Im Vordergrund steht dann die Erfüllung bestimmter Transportaufgaben, sozusagen um jeden Preis. Die Wirtschaftlichkeit muss dabei nicht allgemein verloren gehen, ein Wettbewerb zwischen Verkehrsträgern findet jedoch nicht statt.

---

1) Vgl. Vaerst,W., Das betriebswirtschaftlich optimale Netz der Deutschen Bundesbahn 1985, in: Briefe zur Verkehrspolitik, 22. Jg. (1976), Nr. 3/4, S. 5 ff

6 Der Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in concreto

Die unter Ziffer 5.5 dargestellten allgemeinen Verhaltensmöglichkeiten des Staates zu seiner Bahn sollen nun für die Schweizerischen Bundesbahnen konkretisiert werden. Dies bedeutet einmal die Berücksichtigung der speziellen Voraussetzungen und Eigenschaften der SBB, dann aber auch die Würdigung der politischen Verhältnisse und Möglichkeiten im Hinblick auf die Realisierung konkreter Lösungen.

6.1 Wirtschaftliche Notwendigkeit

6.11 Begründung

Aus den bisherigen Ausführungen zur Situation der Schweizerischen Bundesbahnen ergibt sich u.E. klar die grundsätzliche Notwendigkeit eines Abbaus gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen.
Generelle Zweifel bezüglich der Existenz bedeutsamer gemeinwirtschaftlicher Auflagen der Bahnen einerseits, Schwierigkeiten bei der präzisen Beschreibung und Abgeltung von Leistungen anderseits (nebst finanzieller Situation von Staatsbahn und -haushalt) lassen das Interesse an einer Beseitigung dieser Auflagen erkennen. Jede Abgeltung wird stets mit zweierlei Makel behaftet bleiben, nämlich der nie zu erzielenden allseitigen Einigkeit über Höhe und Berechnungsmodus sowie der Fragwürdigkeit von Problemlösungen mittels derartiger Subventionen. Deshalb ist ein Abbau in jedem Fall einer Abgeltung vorzuziehen, weil man damit auch dem Vorwurf einer Prämierung der Unwirtschaftlichkeit entgeht. Die Forderung nach vermehrter Eigenwirtschaftlichkeit durch Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen bedeutet dabei nicht einen Entscheid für die ökonomische Rationalität und gegen eine gesellschaftspolitische Ausgestaltung eines Teilbereichs des Verkehrs.

Diese beiden Zielsetzungen schliessen sich nicht gegenseitig aus, im Gegenteil. "Gesellschaftspolitik ohne Einbezug ökonomischer Ueberlegungen ist letztlich gesellschaftsfeindlich. Es gelingt nur dann, den Umfang und die Qualität der Leistungen im Bereich der nicht eigenwirtschaftlich oder gewinnbringend zu betreibenden Bereiche bei gleichzeitiger geringstmöglicher Belastung der Allgemeinheit bestmöglichst zu erstellen, wenn dem Kostenminimierungs- und dem Produktivitätssteigerungsprinzip durchgehend gefolgt wird" 1).
Gleichzeitig geht es auch um die Ablösung einer Geisteshaltung, welche mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen bisher verbunden war. Es kann bei der heutigen finanziellen Lage der Bahn nicht mehr ihre Aufgabe sein, quasi in eigener Regie Volkswirtschaftspolitik zu betreiben und die Berücksichtigung aller möglicher sozialer und kultureller Belange zu sichern, falls dies für sie finanziell nicht tragbar ist. Dies liegt einzig und allein im Verantwortungsbereich des Gemeinwesens. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen können nämlich ihren belastenden Charakter auch erst dadurch erhalten haben, dass mehr als nur dem gesetzlichen Auftrag nachgekommen wurde, in Ausübung einer Art Wohltätigkeitsfunktion.

6.12 Voraussetzungen

Vor jedem Ruf nach Abbau gemeinwirtschaftlicher Bindungen muss konsequenterweise die volle Ausschöpfung des zur Verfügung stehenden Handlungsspielraums kommen. Materiell ist die Aufhebung oder Einschränkung der Tarifpflicht erst dann erforderlich, wenn der wirtschaftlich notwendige Tarifrahmen an gesetzlichen Schranken anstösst. Die Vermutung allein, dass ein Vordringen bis zu diesen Grenzen politisch ohnehin nicht durch-

---

1) Aberle,G., Verkehrspolitik und Gesellschaftspolitik, a.a.O., S. 98

setzbar wäre und man es deshalb besser gleich bleiben lässt, genügt nicht 1). Dies gilt ebenso für alle Aspekte der Betriebs-, Beförderungs- und Fahrplanpflicht, wo grundsätzlich ein Antragsrecht bezüglich Aenderungen besteht (z.B. Ermächtigung zur Aenderung der Betriebsweise durch den Bundesrat resp. das zuständige Departement).

Die Prüfung der Bedürfnisfrage ist ebenfalls unerlässliche Voraussetzung eines Abbaus gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen.

Wenn nicht sämtliche dieser Auflagen gleichzeitig und vollständig aufgehoben werden, stellt sich das Problem der Bewertung verschiedener Ansprüche. Nur aufgrund sorgfältiger Untersuchungen kann festgestellt werden, welche Sozialtarife unerlässlich sind, welche Stationsschliessungen untragbar sind etc. Denn all diese Massnahmen sind für die Betroffenen sicher unangenehm, aber im Hinblick auf ein übergeordnetes Ziel erforderlich. Die Frage betreffend Einschränkungen besteht weniger im "ob überhaupt" als vielmehr im "wo am ehesten". So stellt die Kommission Stocker in ihrem Bericht zur Ueberprüfung der Bundessubventionen fest, es gehe darum, "den vermeidbaren vom unerlässlichen Subventionsaufwand 2) zu trennen. In der engern Sicht auf ein bestimmtes Gebiet gibt es immer Gründe für das Weiterbestehen der bisherigen Beiträge und Beitragssätze. Aber auch hier ist eben der Einzelfall in das Ganze einzuordnen" 3). Damit wird aber auch die Bedeutung einer periodischen Ueberprüfung der Existenznotwendigkeit gemeinwirtschaftlicher Leistungen unterstrichen.

---

1) Falls höhere Tarife ohnehin wirtschaftlich nicht durchsetzbar sind, d.h. diese Massnahme insgesamt keine Netto-Mehreinnahme bringt, stellt eine bestehende Tarifgrenze keine wirkliche Auflage dar.

2) Die Bundesbahnen als rechtlich unselbständige Anstalt des Bundes können gemäss dem verwendeten Subventionsbegriff eigentlich keine Subventionen beziehen; dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Kostenfolge für den Staat sowie die Wirkungsweise von Abgeltungszahlungen denjenigen von Subventionen entsprechen.

3) Stocker,P., u.a., Ueberprüfung der Bundessubventionen, Bericht der vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe, Bern 1966, S. 125

Als weitere Grundlage muss eine verbesserte Information durch das Rechnungswesen der SBB geschaffen werden. Die bisherige Transportkostenrechnung mit den Kosten der Verkehrsarten Personenverkehr, Gepäckverkehr, Wagenladungen, Stückgüter, Tiere, Milch genügt keineswegs als Grundlage für die Errechnung des Kostendeckungsgrades der einzelnen gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Linienrechnungen und Zugsrechnungen wären zusätzlich erforderlich.

Als letzte, leider nicht immer selbstverständliche Voraussetzung ist die eigene Initiative der SBB zur Reduktion gemeinwirtschaftlicher Bindungen zu nennen. Längst nicht alles, was der Politik an Verantwortung für bestehende Hemmnisse gern zugeschoben wird, ist von ihr verursacht.

Deshalb müssen klare Anträge betreffend Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zuerst vom Management der Bahn formuliert werden, bevor man sich schicksalsergeben ins Defizit abdrängen lässt. Die dazu erforderlichen, genügend konkreten Vorstellungen über das wie liegen jedoch nicht vor. "Die politischen Bindungen der Bundesbahnen sollten drastisch gelokkert und der Geschäftsleitung der SBB muss ein wesentlich grösserer unternehmerischer Spielraum eingeräumt werden. Indessen möchte man zuerst einmal wissen, was das Management unserer Staatsbahn eigentlich will 1).

In den Rahmen dieser bahneigenen Anstrengungen zur Einschränkung öffentlicher Auflagen gehört auch der Verzicht auf jegliche freiwillige Erbringung gemeinwirtschaftlicher Lasten. "Was den öffentlichen Verkehr anbelangt, so trägt er ex lege wesentlich weniger Auflagen, als viele meinen; manche Auflage wird aber gewissermassen extra legem (nicht selten sogar contra legem) freiwillig übernommen. In diesem Bereich muss tatsächlich künftig Remedur geschaffen werden" 2). Die Rück-

---

1) Bosshard,H., Die SBB-Krise - auch eine Führungsfrage, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 206, 3.Sept. 1976, S.33

2) Meyer,H.R., Verkehrspolitischer Feuilletonismus, in: Internat. Transportzeitschrift, 38.Jg. (1977) Nr. 36, S. 4288

führung des Umfangs der Verpflichtungen auf das gesetzlich beschränkte Höchstmass muss zwangsläufig noch vor jeder Abbauforderung geschehen.

6.13 Konkrete Massnahmen

Die Aufstellung der Massnahmen erfolgt in der Reihenfolge der als notwendig erachteten Dringlichkeit ihrer Realisierung. Grundsätzlich entspricht dabei jedem Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen eine entsprechende Reduktion der Abgeltung.

1) Die Aufhebung der Beförderungs- und Tarifpflicht im Stückgutverkehr stellt eine Massnahme dar, welche als Bestandteil der "Botschaft über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes, vom 9. Februar 1977" vom Bundesrat dem Parlament vorgeschlagen wird. Sie verlangt den Verkehrsnutzern keine unzumutbaren Opfer ab, wie in Ziff. 4.3 b aufgezeigt wurde, die Bedeutung dieses Verkehrs ist nachgewiesenermassen gering. Die Folge wird eine vermehrte Abwanderung des Stückguts auf die Strasse sein. Wenn deshalb die Bahn im Stückguttransport den von ihr sinnvollerweise durchzuführenden Knotenpunktverkehr behalten will, drängt sich die Schaffung eines umfassenden Stückgut-Konzepts analog ausländischen Beispielen auf. Es genügt nicht, lediglich eine bahnseitige Reorganisation vorzunehmen (wie sie das neue Stückgut- und das Care-Centre-Konzept der SBB darstellen). In diesem Sinne äussert sich auch die Projektgruppe Stückgut in ihrem Bericht, wenn sie eine nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen gestaltete und geführte Organisation für den Stückgutverkehr in der Fläche empfiehlt unter kooperativer Beteiligung der Bahn für den Knotenpunktverkehr (Knoten-Knoten). Wenn es der Bahn hier nicht gelingt, durch Absprachen eine sinnvolle Aufgabenteilung zu finden, könnte sie allmählich den ganzen Stückgutverkehr, also auch die für sie interessanten Wagenladungen zwischen den Knoten,

an die Strasse verlieren 1).

2) Die Ablösung der Tarifgenehmigung durch die Aufsichtsbehörde stellt eine ebenfalls vorstehend begründete Forderung dar 2). Solange sich Tarifänderungen im gesetzlichen Rahmen bewegen, stellt die Genehmigung eine reine Formalität dar und kann ohne Nachteile in eine Tarifaufsicht umgewandelt werden. Eine Kontrolle aufgrund von Stichproben oder auf Antrag Dritter genügt vollkommen.

In diesem Zusammenhang ergibt sich auch die Notwendigkeit einer massiven Verkürzung des ganzen Tariferstellungs- und Begutachtungsverfahrens, welches am Beispiel des Minimal-Zeitprogramms einer Gütertariferhöhung demonstriert wurde. Nebst einer Straffung der bahninternen Bearbeitungszeiten müssen auch den übrigen am Tarifbildungsprozess interessierten und beteiligten Instanzen kürzere Behandlungszeiten zugemutet werden. Der Wunsch nach vielseitiger Mitsprache und Mitbestimmung bei Tarifänderungen hat sich eindeutig der Forderung nach aktiver und handlungsfähiger Tarifpolitik unterzuordnen. Die notwendige Anpassungsfähigkeit der Tarife an sich ändernde Wirtschaftsdaten darf nicht durch ein umständliches Aussprache- und Bewilligungsverfahren behindert werden. Denn letztlich kann niemand als die Bundesbahnen selbst die Verantwortung für ihre Tarifpolitik übernehmen. In diesem Sinne äussert sich auch F a v r e , wenn er eine grössere Freiheit der Bahnen bei ihrer Geschäftsführung verlangt, insbesondere was die eigenverantwortliche Tarif- und Fahrplanfestlegung anbelangt: "Si l'on veut que cette liberté soit réelle, il faut supprimer les procédures d'approbation et réserver tout au plus dans certains cas un droit de veto ou d'injonction, selon des règles précises, ouvrant le droit à une indémnité speciale fixée par une instance neutre" 3).

---

1) Vgl. Ausführungen hierzu unter Ziff. 4.3b, sowie: Projektgruppe Stückgut, Künftige Stückgutvermittlung, a.a.O. S. 75

2) Vgl. Ziff. 5.11 S. 75, sowie Meyer,H.R., Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., S. 70

3) Favre,J., Pour une plus grande liberté de gestion des chemins de fer, dans: Schweiz.Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 32.Jg. (1977) Nr. 3, S. 33

Tarifanpassungen müssten in max. 6 Monaten durchgezogen werden sonst verlieren sie einen guten Teil ihrer Wirkung. Beispiele ausländischer Bahnen zeigen, dass dieses Zeitprogramm möglich, ja sogar noch zu unterbieten ist. Das erfordert aber auch bahnintern ein Abgehen von jeglichem Perfektionismus bezüglich des ganzen Tariferstellungsverfahrens. Damit ist nichts gegen eine grundsätzliche Mitsprache der Oeffentlichkeit und staatlicher Stellen und deren Eignung als Informationsmittel gesagt. Die Mitsprache sollte sich jedoch weniger auf ein konkretes, laufendes Verfahren beziehen, als vielmehr allgemeiner Art sein. Ein allgemeines Beschwerdeverfahren kann zusätzlich eingeführt werden.

3) Die Pflicht zur Erstellung und Veröffentlichung von Fahrplänen ist grundsätzlich beizubehalten. Für eine Bahn von der Grösse der SBB ist die Abwicklung des Betriebs nach einem festen Plan eine absolute Notwendigkeit. Dadurch ergibt sich das betriebsinterne Erfordernis einer Fahrplanerstellung. Gleichzeitig stellt dieser Plan aber auch nach aussen das Angebotsprogramm dar, welches insbesondere im Personenverkehr unentbehrliches Orientierungsmittel ist.
Was das Verfahren der Fahrplanerstellung anbelangt, ist auch hier eine zeitliche und funktionelle Straffung erforderlich. So wünschbar der Einbezug aller interessierten Kreise bei der Fahrplangestaltung sein mag, so rasch zeigen sich doch die Grenzen einer Berücksichtigung aller Forderungen. Erfolg können und dürfen nur jene Begehren haben, welche auch betrieblichen Vorstellungen entsprechen 1). Die Pro-Forma-Mitbestimmung der Oeffentlichkeit bei der Fahrplanerstellung sollte realistischerweise auf eine Informationsbeschaffung mit rein konsultativem Charakter reduziert werden.
Der Fahrplan einer Bahnunternehmung gewinnt als Absatzinstrument zunehmend an Bedeutung. Damit muss aber auch die Selbstbestimmung über die Gestaltung dieses Instruments verstärkt der

---

1) Vgl. Favre,J., Pour une plus grande liberté de gestion des chemins de fer, a.a.O., S. 33 f

Bahn überlassen werden. Wenn schon eine Berücksichtigung aller Fahrplanbegehren ohnehin unmöglich ist, muss eine Fahrplangestaltung möglich sein, welche eine Attraktivitätssteigerung des finanziell interessanten Verkehrs gestattet 1).

4) Bestehende Sonder-Tarifvergünstigungen, welche betriebswirtschaftlich nicht genügend begründet sind, sind abzubauen. Dies betrifft Fahrvergünstigungen für Militärpersonen, Parlamentarier und Kantonsregierungen, Transporte der Polizei, der Praktikantinnenhilfe etc., die Transportbegünstigung einheimischer Produkte u.a.m. 2). Wie bereits an anderer Stelle dargelegt, entsprechen diese Vergünstigungen zum Teil keinem betriebswirtschaftlich fassbaren und damit begründeten Vorteil für die Bahn (z.B. Transportmenge, Regelmässigkeit von Transportaufträgen, bestimmte Beförderungszeiten u.a. Merkmale, welche einen Rabatt rechtfertigen). In diesem Ausmass sind deshalb die Vergünstigungen aufzuheben, resp. von anderer Seite zu entrichten. Bereits unternommene Bestrebungen in dieser Richtung zielen auf eine Belastung der zuständigen eidgenössischen oder kantonalen Departemente hin. Mit dieser Forderung sei jedoch keine Stellungsnahme zur Frage, ob nicht Direkthilfe an die Bezugsberechtigten vorteilhafter sei, verbunden. Hier geht es lediglich um das Problem der Entlastung der Bahn. Möglicherweise wird sich durch diese Verlagerung der Lasten die Reduktion oder Einstellung gewisser Vergünstigungen für diese Verkehrsnutzergruppe ergeben.

---

1) Am Beispiel der Schnellzugshalte zeigt sich der Interessengegensatz zwischen einer Region und der Bahn: Jeder zusätzliche Schnellzugshalt liegt zwar im Interesse der begünstigten Region, wertet aber gleichzeitig die betreffende Zugsverbindung im nationalen oder internationalen Rahmen durch die Verlängerung der Reisezeit ab. Regionale und nationale resp. internationale Interessen stehen sich hier gegenüber.

2) Vgl. Aufstellung Ziffer 5.11 S. 76 ff

5) Einschränkung der Pflicht zur Tarifveröffentlichung
Die Tatsache, dass rund 80 % des Güterverkehrs in Wagenladungen gemäss unveröffentlichten Tarifabkommen taxiert werden, bedeutet ohnehin einen massiven Einbruch in die allgemeine Tarifveröffentlichungspflicht (TG Art. 122). Diese tolerierte Ausnahme wird mit der Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Verkehrswegen und inländischen Beförderungsmitteln begründet. Deshalb ist es gerechtfertigt, die Pflicht zur Tarifveröffentlichung überall dort fallen zu lassen, wo das allgemeine Interesse der Verkehrsnachfrager an veröffentlichten Tarifen geringer wiegt als die Interessen der Bahn, welche sich schützen will vor gezielter Preisunterbietung durch die Konkurrenz eben aufgrund ihrer veröffentlichten Tarife.
Dies trifft sicher für den Wagenladungsverkehr zu. Im Personenverkehr kann die Tarifveröffentlichung bei Sonderzügen, Gruppenreisen und ähnlichen Spezialdiensten, welche weder den Nahverkehr noch den Einzelreiseverkehr (unter Einschluss der Familienreisen) betreffen, aufgehoben werden. Diese Sonderleistungen rechtfertigen eine bessere Berücksichtigung des einzelnen Transportfalls und eine entsprechend gezielte Tarifierung. Damit ist im Prinzip nichts gegen eine gleichmässige tarifarische Behandlung gemäss Art. 14 TG gesagt.

Mit der Einschränkung der Tarifveröffentlichungspflicht müsste auch die Gewährung von unveröffentlichten Preisermässigungen und Sondervergünstigungen (welche zwar, falls sie veröffentlicht sind und jedermann zugute kommen können, gemäss TG Art. 14 zulässig sind) gestattet werden. Da Art. 11 TG selbst die Tarifgleichheit einschränkt bei wettbewerbsbedingten Massnahmen, ist die Forderung realistisch und konsequent. Es handelt sich dabei vor allem auch um die Möglichkeit, nicht nur den einzelnen Transportauftrag bei der Tarifierung zu berücksichtigen, sondern auch die Gesamtheit der Geschäftsbeziehungen zwischen einem Kunden und der Bahn während einer längeren Zeitperiode.

So sind Treuerabatte, wie sie im Konkurrenzbereich der Bahn gebräuchlich sind, durchaus berechtigt.
Ein weiteres Argument für das Gewähren von Vergünstigungen ergibt sich aus der jeweiligen betrieblichen Situation der Bahn selbst. Es ist nicht einzusehen, weshalb nicht derjenige Kunde von Tarifermässigungen profitieren soll, der bewusst Kapazitätsengpässe meidet und in Absprache mit der Bahn verkehrsschwache Zeiten für seine Transporte wählt.

Bezüglich dieser Forderungen erweist sich eine allgemeine Pflicht zur Tarifveröffentlichung als zu wenig flexibel. Die gleichen Argumente, welche für die Einführung der unveröffentlichten Tarifabkommen im Wagenladungsverkehr gesprochen haben, gelten für alle Tarife konkurrenzierter Transporte. Es geht weniger darum, Tarife zu verheimlichen, als vielmehr zu verhindern, ein unmögliches Tarifgebilde erstellen zu müssen, welches den letzten noch denkbaren Sonderfall verbindlich festlegt.

6) Aufhebung der Pflicht zur Schienenbedienung
Die Möglichkeit, eine bestimmte Strecke durch ein anderes Verkehrsmittel zu bedienen, ist zwar grundsätzlich vorgesehen. Die Forderung im SBB-Gesetz 1), wonach der Einsatz eines andern Verkehrsmittels eine Verbesserung der Verkehrsbedienung bringen muss, ist nicht gerechtfertigt. Wenn für eine Verkehrsbedienung per Schiene keine Mindestbedienung vorgeschrieben wird, soll auch kein solcher Standard willkürlich gebildet werden bei einer Betriebsumstellung. Mindestens aber sollten die Bundesbahnen den Privatbahnen gleichgestellt werden in dieser Beziehung, womit eine Betriebsumstellung dann zu gestatten ist, wenn die bisherige Bedienung des Verkehrs, im Ganzen betrachtet, gewährleistet bleibt 2).

---

1) Vgl. Verordnung zum Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen, vom 20. Dezember 1971, Art. 32

2) Vgl. EbG, Art. 57

Ohnehin scheint der Begriff einer "gleichwertigen Verkehrsbedienung" von der breiten Oeffentlichkeit missverstanden zu werden, wie sich anhand der wenigen erfolgten Betriebsumstellungen nachweisen lässt. Man erwartet vom Busbetrieb, was er aufgrund seiner Wesensart nicht bieten kann, und nimmt die eigentlichen, oft bedeutenden Vorteile oft erst später wahr. Ausserdem erwartet man meist, dass eine hochdefizitäre Bahn nur dann ersetzt wird, wenn der Busbetrieb kostendeckend arbeitet. Vergessen wird dabei die Tatsache, dass bereits ein insgesamt verringertes Defizit des Ersatzbetriebs (bei ungefähr gleicher Bedienung) einen wirtschaftlichen Erfolg darstellt. Als alternative Verkehrsmittel dürften praktisch ausschliesslich Motor- und Trolleybusfahrzeuge in Frage kommen. Dabei muss es jedoch der Bahn überlassen werden, ob sie den Ersatzbetrieb in eigener Regie betreiben will oder ob sie diese Dienste den PTT-Betrieben oder konzessionierten Transportunternehmern (für den Güterverkehr kommen neben den offiziellen Camioneuren auch alle übrigen Transporteure in Frage) übertragen will.
Es ist durchaus wünschbar, dass sich Bundesrat und zuständiges Departement in dieser Angelegenheit nicht nur auf ihre Rolle als Bewilligungsinstanz beschränken, sondern aktiv um den wirtschaftlicheren Betrieb einzelner Strecken bemühen. Dies betrifft einmal die vermehrte Abweisung unberechtigter Einsprachen und die Ausräumung diesbezüglicher Hindernisse, dann aber auch die fachliche Beratung und Information des Parlaments 1).

7) Die Aufhebung der Tarifpflicht im Güterverkehr

Nachdem der überwiegende Teil des Wagenladungsverkehrs nach unveröffentlichten Sondertarifen abgewickelt wird und der Stückgutverkehr in absehbarer Zeit von Beförderungs- und Tarifpflicht befreit wird, ist die allgemeine Tariffreiheit im

---

1) Vgl. Meyer,H.R., Gutachten zur Frage der öffentlichen Verkehrsbedienung zwischen St.Gallen, Gais, Appenzell, erstattet der Arbeitsgemeinschaft Verkehrssanierung Appenzellerland, Bern 1975, S. 22 ff

Güterverkehr lediglich ein weiterer konsequenter Schritt in der eingeschlagenen Richtung. Das von verschiedener Seite damit prophezeite Chaos wird aus verschiedenen Gründen ausbleiben. Einmal erfordern Unternehmungsgrösse und administrativer Apparat der Bundesbahnen nach wie vor die Tarifierung nach bestimmten Richtlinien, um eine eigenen Interessen zuwiderlaufende, willkürliche Behandlung von Bahnkunden zu verhindern. Dann lässt aber auch der geringe Umfang der noch dem Tarifzwang unterliegenden Verkehre erwarten, dass die Aufhebung der Tarifpflicht für Güter wenig Aufsehen erregen wird. Die ohnehin fällige und erwünschte Korrektur des Tarifsystems zugunsten einer marktgerechteren Transportpreisstellung könnte zwar bei den künftig Benachteiligten Verärgerung bewirken. Entscheidender ist jedoch, dass die Begünstigten zu den interessanteren Bahnkunden zählen dürften.

8) Aufhebung der Beförderungspflicht für Güter

Eine absolute Beförderungspflicht existiert für Güter eigentlich nicht. Die Bahn muss Güter grundsätzlich nur dann zur Beförderung annehmen, wenn sie diese ohne Verzug befördern kann 1). Diese Einschränkung und die Gewissheit, dass für Stückgüter in naher Zukunft die Beförderungspflicht aufgehoben wird, deuten auf die Folgerichtigkeit dieser Massnahme hin. Die durch eine Aufhebung der Beförderungspflicht allgemein zulässige Möglichkeit der Abweisung von Gütern darf nicht als Gelegenheit zur Willkür betrachtet werden, sondern als Ausweitung der unternehmerischen Handlungsfreiheit. Wenn einerseits die Annahme unerwünschter Güter verweigert wird oder - was wahrscheinlicher ist - die Beförderungszeit hinausgeschoben wird, können anderseits erwünschte, 'bahngerechte' Güter rascher und besser transportiert werden. Es hält ohnehin schwer, eine gemeinwirtschaftliche Funktion des Güterverkehrs

---

1) Vgl. TG Art. 413

nachzuweisen, sodass auch hier wirtschaftliche Ueberlegungen im Vordergrund stehen müssen. Nur so kann eine tragfähige Basis für den gesamten Güterverkehr und allenfalls für die Uebernahme gewisser Dienste im Personenverkehr geschaffen werden. Durch die Aufhebung der Beförderungspflicht wird auch eine allfällige Spezialisierung auf bahngerechte Güter möglich, und zwar sowohl bezüglich der Terminal-Einrichtungen wie auch der Transportgefässe.
In letzter Konsequenz wird die Aufhebung der Beförderungspflicht theoretisch auch die Möglichkeit bieten, ganze Stationen oder Streckenteile vom Güterverkehr zu befreien. Eine solchermassen begründete dauernde Einstellung dieser Dienste tangiert u.E. jedoch die Betriebspflicht und müsste deshalb über eine entsprechende Aenderung dort abgesichert werden.

9) Die Aufhebung der Tarifpflicht im Personenverkehr
Dass der Einzelverkehr (als jener Personenverkehrsteil mit bestem Kostendeckungsgrad) im allgemeinen und der Personenfernverkehr offenbar keines speziellen Schutzes bedürfen, belegen deren Tarife und Tarifentwicklungen. Es wird im Zusammenhang mit diesen Verkehren auch nicht von der Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen gesprochen. Damit steht aus dieser Sicht einer Aufgabe der Tarifpflicht für diese Bereiche nichts entgegen.
Die Tarifpflicht ist längerfristig aber auch beim Abonnements- und Gruppenreiseverkehr aufzuheben. Zum einen ist die dabei zu erwartende Preisanpassung längst fällig, indem auch hier eine stärkere Orientierung der Tarife an der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung stattfindet. Das Vorschreiben von bestimmten Mindestdeckungsgraden im stark defizitären Berufs- und Schülerverkehr 1) ist ein erster Schritt in dieser Richtung.

---

1) Vgl. Botschaft über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes, a.a.O. S. 41 und S. 98 über die Abänderung des Tarifbildungsbeschlusses

Zum andern erfolgt die Subventionierung von Transportkosten gezielter und billiger über direkte Zuschüsse an die Unterstützungsberechtigten als über generell verbilligte Tarife. Damit werden auch solche begünstigt, welche nicht darauf angewiesen sind (z.B. Schüler wohlhabender Eltern).
Befürchtungen, dass bei der Aufhebung der Tarifpflicht die Transportpreise in diesem Bereich untragbar angehoben würden, sind nicht begründet. Die Nachfrage ist immerhin so elastisch, dass allzu massive Tarifanhebungen den Bundesbahnen untragbare Verkehrsverluste einbringen müssten. Im Berufs- und Schülerverkehr werden immerhin ein Viertel aller Personenkilometer und rund 11 % der Personenverkehrseinnahmen erbracht 1), was sicher nicht ohne weiteres aufs Spiel gesetzt wird.

Was den mit der Tarifpflicht in Verbindung gebrachten Verkehrslastenausgleich (Ausgleich verschiedenwertiger Strecken, Ausgleich verschiedener Personenverkehrspreise, Distanzausgleich) anbelangt, so ist den früheren Ausführungen wenig beizufügen. Einerseits entsprechen die betrachteten Tarifdifferenzierungen vielfach auch unterschiedlichen Kosten, während anderseits eine Begrenzung solcher Differenzierungen wegen ihrer umstrittenen Wirkungen und ihres geringen Wirkungsgrades bezüglich sozial- und regionalpolitischen Zielen zu verantworten ist.

Eine Beschränkung der freien Tariffestsetzung könnte allenfalls im Nahverkehrsbereich sinnvoll sein, wenn die Bundesbahnen in diese Nahverkehrssysteme einbezogen werden. Der öffentliche Personennahverkehr hat nur dann eine Chance, wenn seine Existenz während einer längeren Uebergangszeit durch Beihilfen gesichert wird (verständlicherweise wird dabei unser Nahverkehr andern Dimensionen entsprechen müssen als im Ausland). Falls eine Befreiung der Städte vom Personenwagen erreicht werden soll, bedingt dies einen längerfristigen Erziehungsprozess, der nicht sofort wirken kann.

---

1) Vgl. SBB-Gesetz Art. 43

10) Aufhebung der Beförderungspflicht im Personenfernverkehr 1). Die bisher schon mehr oder weniger erzielte Kostendeckung des Fernverkehrs und der im "Bericht 77" geäusserte Wille der Bundesbahnen zur Eigenverantwortlichkeit in diesem Bereich 2) weisen auf die nicht notwendige Verknüpfung dieser Verkehre mit gemeinwirtschaftlichen Auflagen hin. Die Aufhebung der Beförderungspflicht führt deshalb ebensowenig wie in andern europäischen Ländern, welche diesen Schritt bereits vollzogen haben, zu einer untragbaren Situation. Es ist sogar zu erwarten, dass der Wegfall dieser Vorschrift mehr oder weniger eine Formalität darstellt und keine schwerwiegenden Konsequenzen haben dürfte. Sollten sich aber trotzdem in einzelnen Fällen Auswirkungen zeigen, sind diese dem Ziel einer vermehrten unternehmerischen Eigenverantwortung der Bahnen unterzuordnen. Einer Aufhebung der Beförderungspflicht steht übrigens auch aus der Sicht des internationalen Eisenbahnverkehrs nichts entgegen, wenngleich noch nicht alle diesbezüglich sich ergebenden Fragen endgültig gelöst sind 3).

11) Befreiung von der Betriebspflicht in bestimmten Fällen. Die Betriebspflicht wird in verschiedener Hinsicht bereits heute qualitativ beschränkt. Die mögliche Entbindung der Bahn von der Pflicht zur Schienenbedienung bedeutet den zumindest teilweisen Nicht-Betrieb einer bestimmten Eisenbahnstrecke und den Aufbau eines Ersatzbetriebs auf einem andern Trassee (meist der Strasse). Auch die grundsätzlich mögliche Reduktion des Betriebs auf einen Minimal-Fahrplan oder die Umwandlung einer Station in eine Haltestelle verringert die Bedeutung der Betriebspflicht merklich. Es scheint deshalb nicht notwendig, jede endgültige Streckenstillegung von der Zustimmung der Bundes-

---

1) Als Fernverkehr wird der Verkehr überregionaler Bedeutung bezeichnet, welcher sich auf Schnellzügen (Bezirksschnellzügen, Inter-City-Zügen) abwickelt.

2) Vgl. "Bericht 77", Mögliche Angebotskonzeptionen der SBB und flankierende Massnahmen, Pressefassung, vom 1. Nov. 1977, S. 11

3) Vgl. Favre,J., Aufhebung oder Beschränkung der Beförderungspflicht, in: Zeitschrift für den internat. Eisenbahnverkehr, 81.Jg.(1973)Nr.12, S. 216 ff

versammlung abhängig zu machen 1); die Anwendung dieses Verfahrens bei ersatzlosen Stillegungen ist ausreichend.
Mittels verbindlicher und normierter Untersuchungsverfahren ist für verkehrsschwache Strecken die Zweckmässigkeit einer Schienenbedienung festzustellen. Werden bestimmte Verkehrsvolumina nicht erreicht, ist der Bahn grundsätzlich die Aenderung der Betriebsweise auf eigene Verantwortung (d.h. Rechnung) und Veranlassung zu gestatten. Voraussetzung ist hierfür die unter Ziff. 6 erwähnte Gleichwertigkeit der neuen Verkehrsbedienung bei günstigerem Kosten-/Ertragsverhältnis. Wird eine weitere tiefere Limite des Verkehrsaufkommens nicht erreicht, soll die Bahn vom Betrieb und von der Verantwortung für diese Strecke befreit werden, falls trotzdem ein Ersatzbetrieb als nötig erachtet wird. Die entsprechende Verantwortung müsste in diesem Fall auf den Bund, resp. die PTT-Betriebe übergehen.
Das Einspracheverfahren der betroffenen Regionen ist bezüglich Zeitbedarf und Instanzenzug neu festzulegen und vor allem zu straffen. So ist es unsinnig, für die blosse Umwandlung einer Station in eine Haltestelle ein Rekursverfahren über drei Instanzen bis zum Bundesrat zu ermöglichen.

6.2 Politische Möglichkeiten und Erfordernisse

Neben dem Nachweis der wirtschaftlichen Notwendigkeit bestimmter Massnahmen hat sich die Verkehrswissenschaft auch mit den Möglichkeiten einer Durchsetzung des als notwendig erachteten Vorgehens in der richtigen zeitlichen Abfolge zu befassen. Das Grundproblem besteht demnach in der Beeinflussung der politischen Instanzen mittels institutioneller Veränderungen, Informationsverbesserungen und rechtlicher Vorkehrungen zur Redu-

---

1) Vgl. SBB-Gesetz, Art. 43

zierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen und zur Ablösung allgemeiner Beiträge durch spezielle Entgelte.

6.21 Organisatorisch-institutionelle Aenderungen

1) Aufbau einer wirkungsvollen SBB-Lobby

Wenn Drude 1) bei der Deutschen Bundesbahn (DB) auf das Fehlen einer schlagkräftigen Lobby hinweist, so gilt für die Schweizerischen Bundesbahnen ähnliches. Im Gegensatz zu den Privatbahnen gibt es keine eigentlichen Eigentümer und damit keine diesbezüglichen direkten Interessenvertreter. Praktisch alle übrigen Kreise, welche Interesse an der Bahn bekunden, beschränken sich im wesentlichen auf bestimmte Bereiche: Die Gewerkschaften vor allem auf die Sicherung der Arbeitsplätze, die Wirtschaftskreise auf die gebührende Beachtung ihrer tarifarischen Interessen.

Die anzustrebende direkte Vertretung der eigentlichen SBB-Interessen kann nicht ersetzt werden durch die beispielsweise vom Verband Schweizerischer Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs (VST) betriebene Interessenvertretung. Notwendige Rücksichtnahme auf zu viele verschiedene Absichten und entsprechende Meinungspolarisierung dienen den Bundesbahnen wenig.

Wenn von der Bahn mehr Eigenverantwortung verlangt wird, muss ihr auch die diesbezügliche Unterstützung im Parlament zur Durchsetzung dieser Absicht gewährt werden. Die sog. nationalen Erwartungen an die Bundesbahnen stimmen vielfach nicht überein mit den Vorstellungen von einer eigenwirtschaftlichen, dynamischen und verantwortungsbewussten Bahn, wie sie die Bahn selbst hat oder haben sollte. Aufgabe einer Lobby wäre deshalb die Weiterleitung dieser Vorstellungen ans Parlament als Ausgleich zu den übrigen "Bahninteressen".

---

1) Vgl. Drude,M., Sanierung der Deutschen Bundesbahn durch Reprivatisierung, a.a.O., S. 206

In diesem Zusammenhang wäre auch die Schaffung einer Interessenvertretung der Verkehrsnachfrager, speziell für den Personenverkehr, zu bedenken. Eine Vertretung der diesbezüglichen Konsumenteninteressen innerhalb der Kommerziellen Konferenz fehlt weitgehend, sodass auch eine Feststellung der entsprechenden Kundenwünsche unterbleibt. Die gebotene Mitsprache der Regionen und Kantone kann diesen Mangel nicht ausgleichen, denn die in diesem Zusammenhang vorgebrachten Forderungen sind zu spezifisch und lassen oft Gesamtinteressen unberücksichtigt.

2) Schaffung eines wirtschaftswissenschaftlichen Sachverständigen-Gremiums (WWSG). Die Notwendigkeit der Schaffung eines solchen Teams aus unabhängigen Wirtschaftswissenschaftern ist von Meyer 1) eindrücklich nachgewiesen worden: Sachliche Schwierigkeiten bei der Lösung wirtschaftspolitischer Probleme, massierte Interessenvertretung im Entscheidprozess, Mängel im parlamentarischen Verfahren und in der Verwaltung sind Gründe einer Krise der wirtschaftspolitischen Entscheidfindung 2). Insbesondere ist von einem solchen WWSG auch eine sachkundige, unabhängige Beratung und Information der parlamentarischen Kommissionen und des ganzen Parlaments nebst möglicher Oeffentlichkeitsarbeit betreffend Angelegenheiten der Bundesbahnen zu erwarten. Dadurch wird eine sachlichere Entscheidfindung möglich, welche zwar eine kritischere Haltung der finanziellen Situation der Bahn gegenüber bewirken, anderseits aber auch deren Eigenverantwortlichkeit verbessern wird. Insgesamt würde damit eine dringend notwendige Versachlichung der Atmosphäre rund um die Bahn erzielt.

---

1) Vgl. Meyer,H.R., Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., S. 297 ff sowie derselbe, Von zwei folgenschweren Mängeln in Parlament und Bundesverwaltung und ein Vorschlag zu deren Ueberwindung, in: Wirtschaft und Recht, 25.Jg.(1973), S. 313 ff

2) Vgl. derselbe, Verkehrswirtschaft und Verkehrspolitik, a.a.O., S. 302

3) Neuumschreibung der Verantwortlichkeit des Verwaltungsrates der SBB. Die dem Verwaltungsrat als leitendes Organ der Bundesbahnen zukommende Verantwortung für die Finanzlage ist unklar. Die bei seiner Zusammensetzung zu berücksichtigenden Faktoren wie angemessene Vertretung aller Wirtschafts- und Berufsverbände, Parteizugehörigkeit u.ä.m. lassen jedoch sachliche Qualifikation und Unabhängigkeit zweitrangig erscheinen. So kann im Zusammenhang mit der schon seit längerer Zeit anhaltenden Finanzmisere der Bundesbahnen dem Verwaltungsrat der Vorwurf nicht erspart werden, seine Rolle als Kontrollorgan zu wenig konsequent wahrgenommen zu haben. Insbesondere wurde von seiner Seite ein gewisser Druck auf die Geschäftsleitung resp. Generaldirektion vermisst, welcher einen Kurswechsel hätte bewirken können. Möglicherweise haben Interessenkonflikte dies bisher verhindert.

6.22 Einführung von Kontroll- und Verfahrensvorschriften im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und entsprechenden Entgelten. Abgeltungszahlungen an die Bundesbahnen sind zwar per definitionem keine Subventionen, weil sie Bundesleistungen an eine unselbständige Anstalt des Bundes darstellen. (Demgegenüber sind solche Zahlungen an die Adresse von Privatbahnen Subventionen.) Es besteht jedoch eine enge Verwandtschaft zu diesen und die damit verbundenen Probleme einer Einschränkung und eines effizienteren Einsatzes solcher Zahlungen stimmen weitgehend überein.
Eine Einschränkung dieser Abgeltungszahlungen kann wiederum nur dann erreicht werden, wenn ihr Gegenstand - die einzelnen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und ähnliche Auflagen - ebenfalls abgebaut werden. Diese Auflagen stellen ihrerseits - vor allem was die Tarifvergünstigungen anbelangt - Subventionierungen bestimmter Kreise dar. Wenn hier entscheidendes geändert werden soll, müssen bestimmte Verfahren eingebaut werden, welche eine unzumutbare Belastung der Bundesbahn einerseits und eine unnötige oder wenig wirksame Hilfe der Begünstigten anderseits verhindern sollen.

Was 1966 von einer Expertengruppe, welche mit einer allgemeinen Ueberprüfung der Bundessubventionen beauftragt war 1), für Subventionen gefordert wurde, kann auch auf zuschussbedürftige Verkehrsleistungen der Bundesbahnen angewendet werden:

- Präventivkontrolle zur Ueberprüfung, ob die Voraussetzungen, Modalitäten und Konsequenzen eine Begünstigung rechtfertigen. Dies auch im Hinblick darauf, dass einmal gewährte Leistungen nur schwer aufzuheben sind und gerne Präzedenzfälle darstellen.
- wirksame Kontrolle während der ganzen Dauer einer Begünstigung durch eine periodische Ueberprüfung der Bedürfnisfrage solcher zuschussbedürftiger Verkehrsleistungen.

Neben diesen Kontrollen sind auch institutionelle Vorkehrungen zur Einschränkung solcher Leistungsansprüche vorzunehmen:

- Forderungen an die Bahn sind abhängig zu machen von einer entsprechenden Leistungsbereitschaft auch der mittelbar begünstigten Kantone, Gemeinden, Unternehmungen etc. im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Wenn ein Arbeitgeber an der Existenz begünstigter Arbeitertransporte der Eisenbahn interessiert ist, weil er dadurch die Kosten eigener Personaltransporte einspart, soll er einen Teil seines diesbezüglichen Gewinns an die Bahn weitergeben. Wenn die Gemeinden bestimmte Fahrplanwünsche vorbringen, sollen sie sich finanziell an diesen Leistungen beteiligen, wenn nur so deren Einführung oder Aufrechterhaltung zu gewährleisten ist 2).

---

1) Stocker,P.,u.a., Allgemeine Ueberprüfung der Bundessubventionen, a.a.O.

2) Vgl. Botschaft zum Ausgleich des Bundeshaushaltes, vom 9.Februar 1977, a.a.O. S. 47: "Mit einem neuen Absatz 3 zu Art. 3 des SBB-Gesetzes soll die Rechtsgrundlage für die Beteiligung Dritter an Investitionen und Leistungen geschaffen werden, welche die SBB nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen nicht oder nicht mehr erbringen können".

- Das generelle Einführen der speziellen Entgeltlichkeit soll die direktere Verbindung zwischen öffentlicher Auflage und ihrer Abgeltung herstellen. Mehr oder weniger globale Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen wie beim geltenden System lassen eine Ursachen-Wirkungs-Analyse kaum mehr zu. Nur die spezielle Entgeltlichkeit gestattet es, Abgeltungsaufwendungen auch in der Zukunft im Griff zu behalten, sie gegebenenfalls zu kürzen oder aufzuheben (Wegfall ihrer Grundlage). Diese Methode gibt dem Souverän auch einen besseren Ueberblick über die Kostenwirksamkeit von "Spezialwünschen" an die Bahn und damit Entscheidgrundlagen über das von ihr sinnvollerweise zu verlangende Leistungsprogramm 1). Globalabgeltungen sind auch im Interesse der Wirtschaftlichkeitskontrolle abzulehnen: "Wirtschaftlich ist die heutige Globalabgeltung der Bahnen durchaus verfehlt. Abgesehen davon, dass dadurch die Bahnen an defizitären Leistungen interessiert werden, überdeckt jede Globalzuweisung (Defizitdeckung sowohl wie Abgeltung) jede in der Unternehmung vorhandene Unwirtschaftlichkeit, wie unternehmerische Fehldispositionen, Fehlinvestitionen, Ueberkapazitäten, Fehler in der Preispolitik usw. Die Globalabgeltung muss daher unbedingt durch das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit ersetzt werden, unter welchem Forderungen an die Bahn - soweit überhaupt sachlich gerechtfertigt - entschädigt werden müssen" 2).

---

1) Vgl. Stocker,P.,u.a., Allgemeine Ueberprüfung der Bundessubventionen, a.a.O., S. 120 ff

2) Meyer,H.R., Wer soll die SBB führen, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 265, vom 11. Nov. 1977, S. 19

Im gleichen Sinne äussert sich auch H ä u s l e r , wenn er die volle Anwendung des Prinzips der speziellen Entgeltlichkeit als Bedingung einer rationalen Verkehrspolitik erachtet 1). Das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit setzt im weiteren voraus, dass Kompensationen aus Belastungen im Interesse der Oeffentlichkeit im voraus festgelegt werden 2). Auflagen, deren Finanzierung nicht in diesem Sinn gesichert ist, müssen unterbleiben. "Wer eine Leistung in Anspruch nehmen will, muss für ihre Bezahlung sorgen; ist die Bezahlung nicht sichergestellt, muss die Leistung entfallen" 3).

6.23 Aenderungen in der Gesetzgebung

Wir gehen im folgenden nicht auf Einzelheiten der Eisenbahngesetzgebung ein, wie sie sich bei einer Reduktion oder einer Aufhebung der sog. Grundpflichten im einzelnen ergeben werden. Uns interessiert vor allem der sechste Abschnitt des Eisenbahngesetzes, welcher sich speziell mit der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und unternehmungsfremder Lasten befasst. Problematisch ist dieser Abschnitt deshalb, weil er nicht, wie dies das SBB-Gesetz grundsätzlich tut, ein unternehmerisches Verhalten der Bahn rechtlich absichert und für die Zukunft verbindlich festlegt 4). So sieht M e y e r das

---

1) Vgl. Häusler,U., Die Leistungen der DB für Wirtschaft und Gesellschaft, a.a.O., S. 318

2) Vgl. Rühl,A., Kompensationen für Leistungen der öffentlichen Hand und ihr Einfluss auf die Beziehungen zwischen Eisenbahn und Staat, a.a.O., S. 872

3) Stukenberg,H., Rechtsstatus und finanzieller Status der Eisenbahnen, Vortrag gehalten an einer Studientagung der EWG über Probleme der Eisenbahnen vom 24.-28.Okt. 1966, in: Die Bundesbahn, 12.Beiheft, Darmstadt 1968, S. 25

4) Wir lassen dabei den konkreten Abgeltungsmodus, wie er im "Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen (vom 11. März 1971)" geregelt ist, ausser Betracht. Auf diesbezügliche Probleme ist an anderer Stelle bereits hingewiesen worden.

Kernproblem der Bundesbahnen in der Revision des sechsten Abschnitts des Eisenbahngesetzes, welchen er ersetzen möchte durch einen Abschnitt über "Grundsätze für die Betriebsführung von Eisenbahnunternehmungen" 1). Darin fordert er die Verpflichtung der Eisenbahnunternehmungen zu einer Gestaltung von Netz, Betriebs-, Preis- und Investitionspolitik ausschliesslich nach kommerziellen Grundsätzen. Dadurch würde auch das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit anstelle der bisherigen Globalentschädigung 2) rechtlich abgesichert.
Offensichtlich kann nur eine Neufassung dieses sechsten Abschnitts des EbG vorgegebene und tatsächliche Widersprüche zwischen der Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit und der Berücksichtigung berechtigter öffentlicher Interessen beseitigen. Einmal ist der Widerspruch zu lösen, welcher sich aus der Tatsache ergibt, dass die einzelnen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in verschiedensten Teilen der Eisenbahngesetzgebung festgelegt und eingeschränkt sind, aber anderswo, nämlich im sechsten Abschnitt des EbG von 1957 definiert werden. Detaillierte Konstituierung einerseits und globale Definition anderseits führten fast zwangsläufig zu den bestehenden Unklarheiten. Weiter hat sich mit der Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger auch die Fragwürdigkeit einer definitionsbedingten Verknüpfung der Begriffe "öffentlicher Verkehr" und "gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen" erwiesen. Einerseits, weil sich mit der Aufhebung rein formaler Verpflichtungen keine neue Situation ergibt, anderseits, weil gemeinwirtschaftliche Elemente auch ohne Verpflichtung der Bahnen aus technisch-ökonomischen Ueberlegungen bestehen bleiben. Die Grundpflichten sind deshalb nicht konstitutiv für den öffentlichen Verkehr 3).

---

1) Meyer,H.R., Wer soll die SBB führen, a.a.O., S. 19

2) Vgl. EbG, Art. 51

3) Oeffentlicher Verkehr verstanden als jedermann zugängliche Verkehrseinrichtungen mit gewerbsmässigem und regelmässigem Charakter, als Gegensatz zum individuellen Verkehr.

Die hier dargelegten rechtlichen Ueberlegungen weisen zusammen mit der aufgezeigten wirtschaftlichen Problematik der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auf die Notwendigkeit auch einer Korrektur der Eisenbahngesetzgebung hin. Alle vorgeschlagenen wirtschaftlich erforderlichen Aenderungen können nur dann realisiert werden, wenn die entsprechenden Grundlagen in der Gesetzgebung geschaffen werden.

Wir schliessen uns der Forderung M e y e r s an, wonach der Titel des sechsten Abschnitts des EbG (Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und unternehmungsfremder Lasten) ersetzt werden muss durch einen Titel über "Grundsätze für die Betriebsführung von Eisenbahnunternehmungen" 1).

Damit soll bereits in der Ueberschrift auf eine Neuorientierung der Eisenbahnpolitik hingewiesen werden.

Inhaltlich drängt sich die rechtliche Absicherung folgender Schwerpunkte auf:

- die grundsätzliche Verpflichtung der Bahnen zu einer Gestaltung von Netz, Betrieb, Tarif- und Investitionspolitik nach kommerziellen Grundsätzen,
- die konsequente Durchsetzung des Prinzips der speziellen Entgeltlichkeit als Ersatz für die bisherige Globalabgeltung. Gleichzeitig muss garantiert werden, dass eine Einflussnahme auf die Leistungsgestaltung nur im Rahmen von Kostenbeteiligungen oder Ertragsausfallentschädigungen (welche im voraus auszuhandeln sind) möglich ist,
- die finanzielle Mitbeteiligung des Bundes in Fällen, wo berechtigte Anliegen von entsprechenden Interessentenkreisen allein nicht getragen werden können,
- das Festlegen von Richtlinien für den Fall, dass eine Bahn die finanzielle Selbsterhaltung nicht erreicht.

---

1) Meyer,H.R., Ein Vorschlag für eine wichtige Korrektur der Eisenbahngesetzgebung, in: Internat. Transportzeitschrift, 38.Jg. (1977) Nr. 45, S. 5515

Dies umfasst betriebswirtschaftliche Untersuchungen, Investitionshilfen und allenfalls Sanierungshilfen. Die mehr oder weniger automatische Defizitdeckung resp. Defizitgarantie ist ausdrücklich auszuschliessen 1).

Eine in dieser Richtung geänderte Eisenbahngesetzgebung schränkt die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen auf das unerlässlich Notwendige ein. Nur dadurch ist eine finanzielle Gesundung auch der Bundesbahnen längerfristig zu erreichen, welche diesen die ihnen verkehrspolitisch zukommende Rolle zu übernehmen erlaubt 2).

6.3 Der "Bericht 77" der SBB 3)

Der "Bericht 77" stellt mögliche Angebotskonzeptionen der SBB und flankierende Massnahmen vor und ist aus einem Diskussionsbeitrag des Verwaltungsrates SBB im Herbst 1976 hervorgegangen. Ausgehend von der gegenwärtigen Lage hat sich eine Angebotsbereinigung aufgedrängt. Für die künftige Angebotskonzeption werden fünf mögliche Varianten aufgezeigt:

Variante 1 : Status quo. Das heutige Leistungsangebot wird grundsätzlich aufrechterhalten.

Variante 2 : Angebotsbereinigung. Bestandteile dieser Angebotskorrektur sind Neukonzeption des Stückgutverkehrs, Umwandlung von Stationen in Haltestellen, Massnahmen auf Regionallinien.

---

1) Vgl. Meyer,H.R., Ein Vorschlag für eine wichtige Korrektur der Eisenbahngesetzgebung, a.a.O., S. 5515 ff

2) Vgl. derselbe, Gedanken zur Eisenbahn der Zukunft, in: Internat. Transportzeitschrift 37.Jg. (1976) Nr. 50, S. 5949 ff

3) Bericht 77, Pressefassung, a.a.O.

Varianten 3-5: Angebotskonzentration. Diese Varianten enthalten in zunehmender Konzentration folgende Elemente:

Variante 3: alle 4 bisherigen Elemente Schnellzüge, Regionalzüge im Bereich grosser Agglomerationen, Wagenladungen, Stückgut/Post.

Variante 4: Wie Variante 3, aber ohne Stückgut/Post

Variante 5: Nur Schnellzüge und Wagenladungen 1).

Diese Zusammenstellung zeigt, dass, abgesehen vom Status quo (Variante 1) alle übrigen Varianten mehr oder weniger stark auch den Umfang gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen beeinflussen. Dies rechtfertigt und erfordert es, zu diesem Bericht Stellung zu nehmen.

Grundsätzlich ist die Initiative der SBB, welche mittels einer Angebotskonzentration eine nachhaltige Verbesserung der finanziellen Ergebnisse erreichen will, zu begrüssen. Sie lässt die Absicht erkennen, vermehrt unternehmerisch und nicht "wohltätig" zu handeln. Je stärker die Angebotskonzentration dieses Ziel verfolgt, desto erfolgreicher dürfte sich tendenziell auch die Finanzlage gestalten 2).

---

1) Vgl. Bericht 77, Pressefassung, a.a.O. S. 3 ff

2) Variante 5 wird von uns ausser Acht gelassen, weil sie unrealistisch erscheint und die damit erzielbaren Verbesserungen als zumindest fraglich gelten. Dieser Variante wird sogar der Vorwurf gemacht, sie sei eine 'irreale Abklärung', welche mit einem Modell arbeite, das nirgends auf der Welt existiere und deshalb sinnlos sei (Vgl. Mehr Einnahmen für den öffentlichen Verkehr, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 60 vom 12./13. März 1977, S. 33)

Die Bundesbahnen haben aus ihrer Sicht eine Wertung der vorgestellten Varianten vorgenommen. Varianten 4 und 5 fallen als zu radikale Aenderungen ausser Betracht, ebenso Variante 1, weil sie die finanzielle Lage nicht verbessert. Empfohlen wird dagegen vorerst die konsequente Realisierung der Variante 2 (neues Stückgutkonzept, beschleunigte Umwandlung von Stationen in Haltestellen sowie Optimierung der Betriebsgestaltung auf Regionallinien) und nach erfolgtem politischen Entscheid (auf der Grundlage des Schlussberichts der GVK) gegebenenfalls Einbezug von Elementen der Variante 3.

Während die in der ersten Hälfte des Berichts 77 dargestellten Varianten einer Angebotskonzentration bestimmte Hoffnungen für einen Abbau gemeinwirtschaftlicher Bindungen und damit entsprechend reduzierte staatliche Beihilfen und Einflussnahme erwecken, zeigen die geforderten flankierenden Massnahmen ein gänzlich anderes Bild. So werden folgende Massnahmen in diesem Zusammenhang gefordert:

- Normalisierung der Rechnung: Ausgleich von Lasten und Vorteilen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern, welche sich aus Rechts- oder Verwaltungsvorschriften ergeben.
- Abgeltung der ungedeckten Kosten der Vorhaltung des öffentlichen Transportapparates.
- Infrastrukturübernahme durch den Bund, wobei die Bahn eine kapazitätsabhängige Benützungsgebühr entrichtet.
- Neuordnung der Abgeltung, welche alle Tatbestände umfasst und die SBB voll entschädigen soll (Die Abgeltung seit 1971 wird in diesem Zusammenhang nur als teilweise Entschädigung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen betrachtet.)
  Im Personenverkehr gilt dabei für den internationalen und inländischen Städteschnellzugsverkehr volle Eigenverantwortung, während für den restlichen Personenverkehr die Verantwortung für Umfang und Preise von Verkehrsleistungen dem Bund übertragen wird.
  Im Güterverkehr wird für den Wagenladungsverkehr eine ausgeglichene Rechnung erwartet. Der Stückgutverkehr fällt als

Gegenstand gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch die Aufhebung der diesbezüglichen Beförderungs- und Tarifpflicht weg.

Diese neue Abgeltungsregelung würde für 1975 einen Abgeltungsbetrag von 380 Mio. Fr. bei Angebotsvarianten 1 und 2 und von 330 bzw. 310 Mio. Fr. bei Variante 3 und 4 ergeben 1).

- Bereinigung der Kapitalstruktur, um zu einem angemessenen Verhältnis zwischen Fremd- und Eigenkapital zu gelangen. Ein Verhältnis von 2:1 wird als vertretbar erachtet (für 1976 liegt es bei 8,4:1 2).

Mit diesen geforderten flankierenden Massnahmen nehmen sich dann auch die in Aussicht gestellten finanziellen Auswikungen der verschiedenen Angebotsvarianten nüchterner aus. Damit haben sich alle unter Ziffer 5.3a) erwähnten Befürchtungen betreffend Ausweitung des Abgeltungsbegriffs offiziell bestätigt. Eine Konzentration des Leistungsangebots (ab Variante 2) müsste konsequenterweise zu einem Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen führen, was tatsächlich auch der Fall ist: Befreiung des Stückgutverkehrs von Beförderungs- und Tarifpflicht, Betriebsumstellungen, Streckenstillegungen etc. Damit fällt zumindest teilweise aber die Grundlage für die Ausrichtung einer Abgeltung dahin, was sich in einer Reduktion dieser Entschädigung auswirken müsste. Andernfalls stützt man sich auf Abgeltungsbegriffe, welche nicht der Eisenbahngesetzgebung entspringen. Eine Ausweitung des Abgeltungsbegriffs, wie sie im Bericht 77 implizit vorgenommen wird, kann u.E. nicht akzeptiert werden. Sie führt vom geforderten Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit weg zur globalen Abgeltung zweifelhafter Infrastruktur- und Bereitschaftskosten und widerspricht damit

---

1) Vgl. Bericht 77, Pressefassung, a.a.O., S. 12

2) Vgl. Ziff. 5.3a), S.

auch der Absicht der ersten Hälfte des Berichts 77. Nach wie vor müsste die Bahn ihr Angebotskonzept grundsätzlich auf die Kostendeckung ausrichten und erst dann davon abgehen, wenn für gezielte Erweiterungen des Leistungsprogramms im voraus die entsprechende Finanzierung anderweitig gesichert ist. Jedes Abändern oder Umkehren dieser Reihenfolge wie bisher verhindert die Schaffung klarer Verhältnisse. Nachträgliche Defizitzahlungen bestimmten Leistungen gegenüberzustellen ist praktisch kaum möglich und schliesst Durchschaubarkeit und einen klaren Meinungsbildungsprozess aus 1).

7 Der Einfluss der Wirtschaftslage auf den Umfang gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen 2)

Der Einfluss der jeweiligen wirtschaftlichen Lage auf den Umfang gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erfolgt direkt oder indirekt über die an diesen Auflagen Beteiligten: Die Bundesbahnen als verpflichtete, ausführende Unternehmung, der Staat als Verpflichteter, die Verkehrsinteressenten (Haushalte und Unternehmungen) als Begünstigte sowie die konkurrierenden Verkehrsunternehmungen.

---

1) Wenn sich die SBB "für die Pflicht zur Wahrung öffentlicher Interessen nicht genügend entschädigt" sieht (Bericht 77, Pressefassung, a.a.O., S. 9), so tritt hier die aufgezeigte Problematik klar zutage: Wer bestimmt das öffentliche Interesse ?

2) Wenn wir im folgenden von Wirtschaftslage sprechen, meinen wir die jeweiligen Resultate typischer Verlaufsschwankungen der modernen Volkswirtschaft, den zyklischen Ablauf, mit welchem sich insbesondere die Konjunkturpolitik befasst.

7.1 Direkte Beeinflussung

a) über die Bahn als verpflichtete Unternehmung

Die Wirtschaftslage beeinflusst über das allgemeine Geschäftsergebnis einer Bahn direkt ihre Möglichkeit, gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ohne fremden Ausgleich zu tragen. Dies folgt auch aus der Meinung, wonach gemeinwirtschaftliche Leistungen im Verzicht auf eigentliche Gewinne bestehen 1). Die Tragbarkeit gemeinwirtschaftlicher Auflagen und damit auch die Bereitschaft zur Uebernahme solcher Dienste hängt entscheidend von der finanziellen Situation der Bahn ab.

Nun wird das Geschäftsergebnis der Bundesbahnen wiederum entscheidend beeinflusst von ihrem Transportvolumen. Bisherige Expansionsphasen waren stets begleitet von einer wachsenden Transportnachfrage und einer grösseren Konkurrenzfähigkeit der Bahn. Insbesondere die starke Position im Wagenladungsverkehr der Massengüter liess gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen längere Zeit ohne Schwierigkeiten ertragen, die Nachfrageelastizität war relativ gering.

Demgegenüber wächst die Belastung solcher gemeinwirtschaftlicher Lasten in Rezessionsphasen. Verstärkter Preisdruck beim Wagenladungsverkehr, insbesondere auch die grössere Elastizität der teuren Güter, erschwert den Wertausgleich massiv. Mit dem schlechteren Kostendeckungsgrad im Güterverkehr und im Einzelreiseverkehr verschlechtert sich in der Folge auch die allgemeine Finanzlage der Unternehmung und gleichzeitig die Basis für gemeinwirtschaftliche Leistungen ohne zusätzlichen Ausgleich. Werden die Auflagen in dieser Situation nicht abgebaut, besteht die Gefahr, dass auch die an sich kostendeckend zu gestaltenden Verkehrsarten durch den internen Ausgleich konkurrenzunfähig werden.

---

1) Vgl. Ziffer 5.3, Abgeltungsproblematik

b) über Staat und Staatshaushalt

Der Staat als Verpflichter der Bundesbahnen ist in seiner Einflussnahme auf gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen entscheidend von der jeweiligen wirtschaftlichen Situation abhängig. Abgeltungszahlungen, Defizitübernahme und ähnliche Leistungen als Ausgleich und Resultat gemeinwirtschaftlicher Auflagen belasten in ihren gegenwärtigen Dimensionen den Staatshaushalt beträchtlich. Bestrebungen der Legislative, welche auf eine Einschränkung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zur finanziellen Entlastung hinzielen 1), unterstreichen diese Zusammenhänge.
Rezessionsphasen zwingen den Staat allgemein zum Abbau gemeinwirtschaftlicher Auflagen (analog der Situation bei Subventionen), wenn Ausgleichszahlungen reduziert werden müssen.
Dieser Abbau ist umsomehr gerechtfertigt, als die Bahnen auch in Rezessionsphasen ihre frühere Rolle eines Basisverkehrsmittels nicht mehr erfüllen können und müssen. Ein allgemeines Ueberangebot bei den privaten Güter- und Personentransporteuren und ein weiter anwachsender Motorisierungsgrad der Allgemeinheit geben keinen Anlass zu Befürchtungen über einen drohenden Beförderungsnotstand. "Der im Vergleich zu den andern Verkehrsträgern in den letzten Jahren erheblich gesunkene Anteil der Eisenbahnen an der Güterbeförderung und die Entwicklung des privaten Kraftverkehrs machen deutlich, dass die Eisenbahnen nicht mehr das ausschliessliche und weitgehend unverzichtbare Beförderungsmittel darstellen, auf das die Wirtschaft und die Bürger angewiesen sind. Es stehen andere

---

1) Vgl. Botschaft über Massnahmen zum Ausgleich des Bundeshaushaltes, a.a.O., S. 38

Beförderungsmittel zur Verfügung, die die Leistung der Eisenbahn, falls sie eine Beförderung ablehnen sollte, ausführen können" 1).

Was die Konjunkturbeeinflussung des Staates mittels der Bahn anbelangt, so haben diese Massnahmen - mit Ausnahme der direkten Preisfestsetzung - keinen unmittelbaren Einfluss auf den Umfang gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen. Sog. Konjunkturspritzen beeinflussen primär den Investitionssektor und damit Anlagen oder Rollmaterial, selten aber direkt das Leistungsprogramm im gemeinwirtschaftlich relevanten Bereich. Expansionsphasen bieten demgegenüber dem Staat tendenziell eher die Möglichkeit einer Verpflichtung der Bahnen zu gemeinwirtschaftlichen Leistungen. Bessere Finanzlage könnte Ausgleichszahlungen zwar leichter tragbar machen, müssten aber gleichwohl fragwürdig erscheinen. Grundsätzlich spricht nämlich - wie bereits dargelegt - auch im wirtschaftlichen Aufschwung nichts für eine Ausweitung solcher allgemeiner Auflagen und ihrer Abgeltung 2). Deshalb liegt der Schluss nahe, dass in Expansionsphasen im Zuge einer allgemeinen Laschheit und Grosszügigkeit an gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen wenig oder gar nicht gerüttelt wird, weil man offenbar erforderliche Ausgleichszahlungen aufbringen kann.

---

1) Konow,K.O., Zur Problematik der Beförderungspflicht im Eisenbahnverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 41.Jg. (1970), Nr. 3, S. 159

2) Damit bleibt jedoch auf der Grundlage der speziellen Entgeltlichkeit, die privatrechtliche Vereinbarung von spezifischen Verpflichtungen nicht ausgeschlossen.

7.2 Indirekte Beeinflussung

a) über die Verkehrsinteressenten[1]

Mit der sich ändernden Wirtschaftslage verändert sich auch die Situation der Verkehrsnachfrager. Aus naheliegenden Gründen müssen wir uns auf die Lage der Verkehrsinteressenten im allgemeinen beschränken und können nicht die unterschiedlichen Entwicklungen einzelner Wirtschaftssektoren oder -bereiche im Konjunkturablauf berücksichtigen.
Zu untersuchen ist die durch den Konjunkturverlauf bedingte Veränderung der Interessen an gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und deren allfällige Durchsetzung durch die Begünstigten.
Der rezessionsbedingte Konkurrenzdruck im Autotransportgewerbe verringert zwar grundsätzlich die Notwendigkeit einer Aufrechterhaltung von Bahnleistungen zu subventionierten Preisen. Indes können jedoch vor allem gefährdete Branchen ein Interesse an stark begünstigten (subventionierten) Verkehrsleistungen haben, weil private Unternehmungen diese Leistungen zu vergleichbaren Tarifen nicht erbringen würden. In solchen Ausnahmefällen könnten gegebenenfalls die Tarifkosten über Weiterbestehen oder Untergang einer Unternehmung entscheiden. Damit wären bestimmte Tarifvergünstigungen (beispielsweise für spezielle Güter) im Rahmen der Tarifpflicht angesprochen.
Der Einfluss solcher Interessen auf gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen in diesem Sinne muss jedoch als gering gewertet werden; die Einsicht, dass dermassen ungezielte Unterstützungsmassnahmen wenig effizient sind, setzt sich auch bei den für die Tariffestsetzung massgeblichen Stellen allmählich durch.

---

1) Ausnahmefälle deshalb, weil in der Regel die Bedeutung der Frachtkosten für eine Unternehmung relativ gering ist.

Die übrige Wirtschaft dürfte an einem Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in Rezessionsphasen vor allem dann Interesse bekunden, wenn sich der dadurch verringernde Verkehrslastenausgleich im Sinne einer marktgerechteren Tarifierung positiv auf die Transportkosten auswirkt.
Im Personenverkehr ist die Verkehrsbedienung auch ohne gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen der Bahnen in Rezessionszeiten im grossen Ganzen gesichert. Dagegen besteht auch hier ein Interesse bestimmter Personenkreise an Tarifvergünstigungen. Die auch hier sich zeigende geringe Effizienz dieser Art Unterstützung lässt jedoch einen Einfluss auf den Umfang gemeinwirtschaftlicher Auflagen als gering erachten.
Vorbehalten bleibt allerdings die Erbringung solcher Leistungen nach dem Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit, durch die Uebernahme des finanziellen Ausgleichs durch andere Gebietskörperschaften oder Private.

In der Expansionsphase kann als Folge eines tendenziell geringeren Preisbewusstseins auch aus der Sicht der Verkehrsnachfrager mit einer gewissen Indifferenz bezüglich der Einflussnahme auf gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gerechnet werden.

b) über konkurrierende Transportmittel

Rezessionsbedingte, sinkende Transportnachfrage im Güterverkehrsbereich haben zum bereits erwähnten Konkurrenzdruck des Automobiltransportgewerbes geführt. Da der mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen belastete Teil des Güterverkehrs der Bundesbahnen (so insbesondere die sog. Güterverteilung in der Fläche) grösstenteils nicht bahngerecht ist, dürfte dieser Verkehr bei einem Abbau der gesetzlichen Auflagen auf die Strasse abwandern. Dieser Wechsel liegt sicherlich im Interesse des privaten Transportgewerbes und die wirtschaftliche Lage dürfte eine Einflussnahme auf Massnahmen in dieser Richtung fördern, um das eigene Transportvolumen zu vergrössern.

Anderseits dürfte sich das Transportgewerbe im klaren sein, dass eine Befreiung von Auflagen der Bahn im Güterfernverkehr eine bessere Stellung schaffen dürfte (Wegfall des internen Verlustausgleichs, vor allem gegenüber dem Stückgutverkehr). Wächst, gesamtwirtschaftlich gesehen, das Transportvolumen nicht an, muss eine Umverteilung des bisherigen Volumens erfolgen. Dies spricht jedoch nicht gegen einen Abbau solcher Verpflichtungen, sondern ist generell Zeichen eines funktionierenden Marktes.

Im Personenverkehr stellt das private Motorfahrzeug den eigentlichen Konkurrenten der Bahn dar. Erfahrungen haben gezeigt, dass die öffentlichen Verkehrsmittel nicht merkbar von Rezessionsphasen profitieren. Demzufolge besteht der Einfluss der Personenwagenbesitzer auf den Umfang gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen hauptsächlich darin, über ihre Interessenverbände einen Abbau solcher Auflagen zwecks Reduktion der allgemeinen Steuerbelastung zu erreichen. Die diesbezügliche Einflussnahme dürfte sich im Zusammenhang mit der (vor allem von Seite der Bahnen erhobenen) Forderung nach Aufhebung der Zweckbindung von Benzinzollabgaben zwecks Schaffung eines "Verkehrsfonds" noch intensivieren.

8 Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und Gesamtverkehrskonzeption

8.1 Bisherige Versuche einer Gesamtkonzeption

Jede Gesamtverkehrskonzeption wird sich mit dem Zusammenspiel der Verkehrsträger befassen müssen. Das einem solchen Konzept immanente Ziel der Minimierung des volkswirtschaftlichen Aufwands für die Befriedung der gesamten nationalen Transportbedürfnisse wird deshalb unweigerlich auch die den einzelnen Verkehrsträgern zuzuweisenden Funktionen zu analysieren haben. Für die Eisenbahnen bedeutet dies unter anderem eine Untersuchung ihrer Beziehungen zum Staat, und damit ist auch die staatliche Verpflichtung der Bahnen zu gemeinwirtschaftlichen Leistungen angesprochen.

Nachdem 1935 das Verkehrsteilungsgesetz 1) verworfen wurde, die sog. Autotransportordnung (ATO) 2) nicht in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt werden konnte und auch ein neuer Verfassungsartikel für den Verkehr (Art. 23 ter) 1946 scheiterte, wurde 1949 die Eidg. Kommission für die Koordinierung des Verkehrs geschaffen 3).
Die sich unter anderem auf den Bericht dieser Kommission abstützende Revision des Eisenbahngesetzes (EbG) von 1957 brachte jedoch die erhoffte Klärung des Problems der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ebenfalls nicht.

---

1) Bundesgesetz über die Regelung des Verhältnisses von Eisenbahn und Motorfahrzeug, 23.Januar 1934

2) Bundesbeschluss über den Transport von Personen und Sachen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen vom 30.Sept. 1938

3) Vgl. Bericht der Eidg. Kommission für die Koordinierung des Verkehrs, vom 30.April 1954

Mit der 1969 vom damaligen Delegierten für Wirtschaftsfragen dem Chef des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements vorgelegten "Diskussionsgrundlage zur Erarbeitung und Verwirklichung eines verkehrswirtschaftlichen Gesamtkonzeptes der Schweiz" wurde ein erneuter Vorstoss in dieser Richtung unternommen. Mit dem Wechsel des Vorstehers des EVED trat jedoch um dieses Papier völlige Stille ein. Die darin aufgezeigten Einzelmassnahmen wurden nicht weiterbehandelt, sodass auch das Problem der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen keine grundsätzliche Lösung finden konnte. Der Regelung der Abgeltungsfrage bei den Bundesbahnen durch den diesbezüglichen Bundesbeschluss von 1971 1) wird deshalb immer der Makel anhaften, eine Behelfslösung zu sein.
Dies insbesondere auch deshalb, weil die erst 1972 geschaffene Kommission für die Erarbeitung einer Gesamtverkehrskonzeption (GVK-CH), welche erstmals grössere finanzielle, personelle und zeitliche Möglichkeiten hatte, darauf keinen Einfluss nehmen konnte.

8.2. Die Zielsetzung der GVK-CH

Die Zielsetzung der GVK-CH umfasst folgende grundsätzlichen Aspekte:

- Befriedigung der nationalen Verkehrsbedürfnisse mit minimalem zeitlichem und finanziellem Aufwand
- Gewährleistung der freien Verkehrsmittelwahl innerhalb einer geordneten Siedlungsentwicklung
- Sicherung eines möglichst unverfälschten Wettbewerbs der Verkehrsträger ohne Fehlinvestitionen und ohne Vernachlässigung sozial wichtiger Verkehrsbedürfnisse
- Abstimmung des Verkehrssystems auf die Raumplanung sowie sinnvolle Koordinierung der Verkehrsbedürfnisse

---

1) Bundesbeschluss über die Abgeltung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen der Schweizerischen Bundesbahnen, vom 11. März 1971

- Schaffung eines möglichst flexiblen Systems, um die etappenweise Realisierung sicherzustellen. Die GVK hat diese teilweise gegensätzlichen Forderungen und die sich daraus ergebenden volkswirtschaftlichen Aufwendungen optimal zu koordinieren 1).

Aus dieser Zielsetzung heraus ergibt sich die zwingende Notwendigkeit einer Analyse der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und deren Abgeltung. Die Kommission GVK hat sich denn auch mit der gegenwärtigen Regelung beschäftigt, und, davon ausgehend, mögliche zukünftige Lösungen gesucht.

8.3 Mögliche künftige Regelungen aus der Sicht der Kommission GVK-CH

Dem bisherigen Abgeltungsverfahren wird unter anderem angelastet, dass eine zum voraus genau festgelegte Leistungsumschreibung im Hinblick auf den entsprechenden finanziellen Ausgleich nicht bestehe. Ebenso werde die Berechnung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen ihrer Definition nicht gerecht, eine Abgeltung erfolge nur teilweise. Begründet wird dies mit dem Hinweis, dass über die gegenwärtige Abgeltung hinaus noch namhafte Defizite vom Bund zu übernehmen seien, wovon nur etwa die Hälfte rezessionsbedingt sei.

Aufgrund dieser Sachlage schlägt die Kommission folgende Neudefinition vor:

"Gemeinwirtschaftliche Leistungen entstehen, wenn irgend eine Verkehrsunternehmung verpflichtet wird, bestimmte rechtlich verankerte Auflagen zu erfüllen, die volkswirtschaftlichen, raumplanerischen, umwelt- oder energiepolitischen, sozialen oder kulturellen Zielsetzungen, möglichen Ausnahmesituationen oder Bedürfnissen

---

1) Vgl. Zielsetzung GVK gemäss BRB vom 19.Januar 1972, überarbeitete Formulierung der Sitzung der Gesamtkommission vom 20.März 1972

der Gesamtverteidigung Rechnung tragen. Es handelt sich dabei um Leistungen, die bei kaufmännischer Geschäftsführung keine Verkehrsunternehmung ohne entsprechenden Ausgleich übernehmen könnte" 1).

Für diese aufgeführten Zielbereiche werden drei grundsätzlich mögliche Massnahmenbereiche unterschieden, nämlich die Verkehrsinfrastruktur, das Leistungsangebot und die Preise 2). Was die Verfolgung der erwähnten Zielsetzung durch infrastrukturelle Massnahmen anbelangt (Gesamtverteidigung, Ausnahmesituationen), wird die Möglichkeit von Investitionen der öffentlichen Hand gesehen.
Bezüglich Leistungsangebot und Tarifen werden drei Verfahren für die Abgeltung bzw. Verminderung gemeinwirtschaftlicher Leistungen vorgeschlagen. Sie basieren auf folgenden Annahmen:

1) Der Personenfernverkehr (über 30 km) sollte auf allen Verkehrsträgern der freien Unternehmungsgestaltung überlassen werden. Eine Abgeltung entfällt deshalb, allerdings unter der Voraussetzung, dass die politischen Instanzen keine Auflagen machen.
2) Im Güterverkehr ist eine Belastung des Wagenladungsverkehrs mit öffentlichen Auflagen nicht notwendig. Durch die geforderte eigenverantwortliche Leistungs- und Tarifgestaltung der Bahnen entfällt die Grundlage einer diesbezüglichen Abgeltung.
3) Im Stückgutverkehr ist künftig auf gemeinwirtschaftliche Leistungen zu verzichten. Nach einer Uebergangszeit von 5 Jahren sind dementsprechend auch die Abgeltungen einzustellen.

---

1) Neudefinition der gemeinwirtschaftlichen Leistungen gemäss Kommissionssitzung vom 4. März 1977

2) Wir beschränken uns im folgenden auf die Behandlung des öffentlichen Verkehrs, begründet durch die Themenstellung.

So bleibt lediglich der Personennahverkehr als Träger gemeinwirtschaftlicher Auflagen, welche nach den drei folgenden Verfahren entschädigt werden könnten:

1) Die politischen Behörden erarbeiten konkrete Vorstellungen über zu verlangende gemeinwirtschaftliche Leistungen. Die Verkehrsunternehmungen unterbreiten ein entsprechendes Angebot mit den daraus resultierenden Kosten. Nach der Festlegung des definitiven Leistungs- und Tarifniveaus durch die politischen Instanzen erfolgt die Festlegung des Abgeltungsbetrages im voraus.
2) Die politischen Behörden beurteilen das Leistungsangebot der Bahnen als Ganzes im Hinblick auf zu erreichende Ziele. Als Gegenleistung werden pro Fahrt oder Personenkilometer Entschädigungen ausgerichtet, welche als Tarifverbilligungen zu verwenden sind.
3) Der dritte Ansatz geht von der kostendeckenden Tarifierung aus. Bestimmte Nachfrageschichten erhalten auf Fahrausweisen eine Rückerstattung. Als Vorteil dieses Verfahrens wird die grosse Effizienz gesehen, der Nachteil liegt im administrativen Aufwand.

In der Verteilung der Lasten aus gemeinwirtschaftlichen Leistungen wird grundsätzlich eine Aufteilung zwischen Bund und Kantonen (mit der Möglichkeit einer weiteren Ueberwälzung) vorgeschlagen. Zwei Ansätze stehen für den uns vor allem interessierenden Regionalverkehr zur Diskussion:

1) Gemäss der von der GVK erstellten Netz- resp. Verkehrshierarchie ist der Bund zuständig für das nationalen Interessen dienende Netz sowie einen Teil des Uebergangsnetzes (vorgeschlagen wird die Hälfte). Für den andern Teil und das kantonale Netz sind die jeweiligen Kantone die Lastenträger.
2) In diesem Verfahren erfolgt die Zuteilung der Lasten gemäss dem Verhältnis der Verkehrsleistungen im innerkantonalen und ausserkantonalen Verkehr auf Bund und Kantone.

Als Voraussetzung für die neue Abgeltungsregelung erachtet die GVK verbesserte Entscheidgrundlagen (Schaffung einer umfassenden Transportkostenrechnung) und organisatorische Neuerungen (Einsatz einer permanenten Arbeitsgruppe beim Bund, welche sich mit der Festlegung und der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen befasst).
Von der vorgeschlagenen Neulösung der Abgeltung erwartet man die Verstärkung der unternehmerischen Verantwortlichkeit der Verkehrsunternehmen, insbesondere der Regiebetriebe SBB und PTT. In diesem Zusammenhang wird auch der Wegfall der Defizitgarantie ausdrücklich gefordert.
In Erwartung eines grösseren Zeitbedarfs für die rechtliche Fixierung und Durchsetzung ihrer Lösungsvorschläge äussert sich die GVK auch zur dadurch notwendigen Uebergangsregelung. Folgende Massnahmen werden für den öffentlichen Verkehr bzw. die SBB anvisiert:

- Aufhebung der Tarifgenehmigungspflicht für den Personenfernverkehr (ab 30 km Transportdistanz) und den Wagenladungsverkehr.
- Neudefinition der Abgeltungstatbestände gemäss der aufgezeigten Lösung bei den SBB resp. Anpassung der Abgeltung im Berufs- und Schülerverkehr, verbunden mit einer Prüfung des Leistungsangebots im Regionalverkehr.
- Ausschöpfung der parlamentarischen Weisungskompetenzen bezüglich der Bundesbahnen im Hinblick auf die kostendeckende Abwicklung des Personenfernverkehrs und des Wagenladungsverkehrs zwecks Reduktion der Defizite in der Uebergangszeit 1).

---

1) Vgl. Eidgenössische Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption GVK-CH, Lösungsvorschläge für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen (GWL) im Verkehr, Vorlages des geschäftsleitenden Ausschusses vom 10. Nov. 1977

8.4 Unternehmungsfremde Lasten und Vorteile in diesem Zusammenhang

Da gemäss der bestehenden wie auch der neu vorgeschlagenen Abgeltungsregelung dauernde unternehmungsfremde Vorteile mit den gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu verrechnen sind, rechtfertigt sich eine kurze Betrachtung auch dieses Aspekts.
In der geltenden Abgeltungsregelung wird davon ausgegangen, dass sich unternehmungsfremde Lasten und Vorteile mehr oder weniger ausgleichen. Bedenken an der Richtigkeit dieser Annahme haben nun offenbar die GVK dazu bewogen, diese Frage einer näheren Prüfung zu unterziehen. Wir werden uns im folgenden auf diesbezügliche Quantifizierungsversuche und Schlussfolgerungen beschränken.
In einem Gutachten über unternehmungsfremde Lasten und Vorteile im Verkehrssektor quantifizierte Prof. W.Müller, Universität Bern, die entsprechenden Tatbestände 1).
Als zusätzliche unternehmungsfremde Tatbestände (gegenüber der bisherigen Aufstellung, wie sie in Ziff. 1.3 dargestellt ist) werden der Teuerungsausgleich an Rentenbezüger kraft Bundesrecht und die reale Erhöhung der Renten kraft Bundesrecht anerkannt. Unter dem Hinweis auf die Komplexität solcher und anderer sich aus dem Beamtenstatut ergebenden Vor- und Nachteile betriebsfremder Art wird eine isolierte Betrachtung der beiden Aspekte abgelehnt.
Die Verpflichtung der Bundesbahnen zu konjunkturgerechtem Verhalten wird als unternehmungsfremder Tatbestand nicht anerkannt, sondern in den Bereich gemeinwirtschaftlicher Leistungen verwiesen.

---

1) Auftrag Nr. 118 der GVK-CH, Quantifizierung der unternehmungsfremden Lasten und Vorteile im Verkehrssektor.

Für die verbleibenden betriebsfremden Tatbestände (Verzinsung des versicherungstechnischen Defizits der PHK SBB, Submissionsordnung, Kapitalbeschaffungsvorteile, Steuervorteile, Militärdienstbefreiung) wird ein Ueberschuss der betriebsfremden Vorteile über die Nachteile im Betrag zwischen 44,8 und 74,3 Mio. Fr. errechnet 1).
Bei Berücksichtigung auch der unternehmungsfremden Auswirkungen des Beamtenstatuts erwartet die GVK, dass sich dieser errechnete merkliche Vorteil jedenfalls in wirtschaftlichen Rezessionsphasen ausgleichen dürfte. Trotzdem wird der Abbau dieser Lasten und Vorteile im Rahmen des Sinnvollen und Machbaren gefordert, weil sie eben unternehmungsfremd seien. Verbleibende Nettovor- oder -nachteile müssten bei der Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen berücksichtigt werden 2).

8.5 Würdigung der diesbezüglichen Ergebnisse der GVK

Wenn wir im fogenden den Versuch einer kritischen Würdigung der bisherigen Ergebnisse der GVK-CH unternehmen, beschränken wir uns auf Anregungen und Vorschläge, welche die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Bahnen, resp. der SBB betreffen.
Die endgültige Lösung des Problems der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und ihrer Abgeltung wollte und konnte im Rahmen der bisherigen Arbeit der GVK nicht gefunden werden. Dazu sind zusätzliche Studien und vor allem politische Entscheide notwendig. Trotzdem ist es u.E. erforderlich, dieses vorläufige Ergebnis zu würdigen, welches immerhin mit einigem zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden war.

---

1) Vgl. GVK-CH, Antrag des geschäftsleitenden Ausschusses zu "Unternehmungsfremde Lasten und Vorteile im Verkehrssektor Auftrag Nr. 118, Prof. W.Müller, Stettlen, vom 10. November 1977, S. 5, Tab. 1

2) Vgl. ebenda, S. 6 ff

Zunächst ist die Forderung nach eigenverantwortlicher Gestaltung des Personenfernverkehrs durch die Bahnen selbst zu begrüssen. Die Befreiung dieses Verkehrsbereichs von staatlichen Auflagen und der Wegfall entsprechender Abgeltung bieten Voraussetzungen für die notwendige unternehmerische Freiheit der Bahnen in diesem Bereich.
Auch die postulierte Gestaltung des Wagenladungsverkehrs nach ausschliesslich unternehmerischen Gesichtspunkten entspricht unsern geäusserten Vorstellungen.
Die Nicht-Belastung des Wagenladungsverkehrs mit gemeinwirtschaftlichen Auflagen durch die öffentliche Hand und das dadurch bedingte Unterbleiben einer Abgeltung gestatten auch diesem Verkehrsteil die eigenwirtschaftliche Ausgestaltung.
Der im Sektor des Stückgutverkehrs vorgeschlagene künftige Verzicht auf gemeinwirtschaftliche Leistungen und der entsprechende Abbau der Abgeltungen während einer Uebergangsphase entspricht ganz den auf diesem Gebiet eingeleiteten Massnahmen.
Damit bleiben als Objekt gemeinwirtschaftlicher Leistungen lediglich der Personennahverkehr und allenfalls infrastrukturelle Aufgaben, und auch Abgeltungsforderungen können sich nur hieraus ergeben. Die aufgestellten Forderungen haben in diesem Sinne für vermehrte diesbezügliche Klarheit gesorgt.
Auf die notwendige Verbesserung der Entscheidgrundlagen ist auch von unserer Seite mehrmals hingewiesen worden. Der Ausbau der Transportkostenrechnung ist unerlässliche Voraussetzung einer Ermittlung und Bewertung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und ihrer Abgeltung, gleichzeitig jedoch Entscheidgrundlage für den Umfang des von der Bahn sinnvollerweise zu erbringenden gemeinwirtschaftlichen Leistungsprogramms.
Die vorgeschlagene Einsetzung einer permanenten Arbeitsgruppe zur Bearbeitung aller sich im Zusammenhang mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen ergebenden Probleme verspricht einigen Erfolg, wenn sie aus entsprechend qualifizierten Fachleuten zusammengesetzt ist und auch die notwendige Unabhängigkeit erhält.

Zu wenig Aufmerksamkeit wurde jedoch u.E. dem Problem einer Revision des sechsten Abschnitts des Eisenbahngesetzes (über die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und unternehmungsfremder Lasten) gewidmet. Auf die Widersprüchlichkeit von Bestimmungen dieses Abschnitts und andern Verordnungen der Eisenbahngesetzgebung wurde unter Ziff. 6.23 bereits hingewiesen. Die dort geforderte rechtliche Verankerung von Grundsätzen für die Betriebsführung von Eisenbahnunternehmungen hat jedoch durch die Untersuchungen der GVK keine konkrete Bearbeitung erfahren.

Mit der vorgeschlagenen Neufassung des Abgeltungsbegriffs ist weder der Abbau der gemeinwirtschaftlichen Auflagen auf das volkswirtschaftlich unerlässliche Ausmass noch die Ersetzung der Globalabgeltung durch die spezielle Entgeltlichkeit abgesichert worden.

Offenbar hat man sich nicht dazu entschliessen können, die tendenzielle Verpflichtung der Gesamtunternehmung SBB zur Eigenwirtschaftlichkeit und damit zur Gestaltung von Netz, Betrieb, Preispolitik und Investitionspolitik nach kommerziellen Kriterien als Grundsatz festzuhalten und deren rechtliche Durchsetzung zu fordern. Die globale Zuweisung des Personennahverkehrs in den gemeinwirtschaftlichen Bereich wird weder der Bahn noch dem Staat die dringend notwendige finanzielle Entlastung bringen.

Die vorgeschlagene Verteilung der sich aus gemeinwirtschaftlichen Lasten ergebenden Ausgleichszahlungen dürfte zu langwierigen politischen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften führen, aber kaum die notwendige Entlastung der Bundesbahnen zur Folge haben.

Auch die Einführung und strikte Durchsetzung des Prinzips der speziellen Entgeltlichkeit - für Ausnahmen, in welchen den Bahnen ein Abgehen von der rein kommerziellen Geschäftsführung gestattet wird - bleibt fraglich. Die vorgeschlagenen Abgeltungslösungen legen sich zu wenig oder gar nicht auf dieses Prinzip fest und opfern es damit höchstwahrscheinlich dem bewährten

Kompromiss 1). Eine eindeutige Festlegung auf diese Zielsetzung hätte wegweisend sein können und erfolgen müssen im Hinblick auf eine wirkliche Lösung des Eisenbahnproblems. Das Festhalten an einer allgemeinen Umschreibung der gemeinwirtschaftlichen Leistungen und der mehr oder weniger globalen Abgeltung birgt die Gefahr in sich, dass immer neue Gründe für Abgeltungsforderungen vorgebracht werden. Einerseits wird dadurch eine echte Wirtschaftlichkeitskontrolle der Bahnen verunmöglicht, während anderseits eine kritsche Prüfung der Notwendigkeit bestimmter gemeinwirtschaftlicher Leistungen entfällt.

Die Lösung des Problems der betriebsfremden Lasten und Vorteile muss ebenfalls als unbefriedigend angesehen werden. Auch hier zeichnet sich eine Tendenz ab, immer neue Tatbestände geltend zu machen und mit fraglichen Wettbewerbsverzerrungen in Verbindung zu bringen.

Aus den dargelegten Gründen müssen wir deshalb den diesbezüglichen Beitrag der GVK zu einer sachgerechten Lösung des Eisenbahnproblems bzw. zu einer nachhaltigen Verbesserung der finanziellen Lage der Bundesbahnen als unvollständig und wenig erfolgversprechend beurteilen. Zuviele Möglichkeiten wurden offengelassen, wo unmissverständliche Forderungen notwendig wären, um verkehrspolitisch erforderliche Aenderungen einzuleiten.

---

1) Vgl. Meyer,H.R., Verkehrswissenschaftliche Betrachtungen zur schweizerischen Gesamtverkehrskonzeption, in: Schweiz. Archiv für Verkehrswissenschaft und Verkehrspolitik, 29.Jg.(1974)Nr. 2, S.132 ff

9 Zusammenfassung

Die Lösung des Problems der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen dürfte eine der wichtigsten zu bewältigenden Aufgaben unserer Staatsbahnen sein.
Berührt werden davon nicht nur zu leistende Ausgleichszahlungen und weitere finanzielle Beihilfen des Staates, sondern auch die Frage, ob eine nicht im wesentlichen zur Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtete Bahn überhaupt ihre wesensgerechten Verkehre und damit die ihr sinnvollerweise zustehende Aufgabe finden kann.
Unsere Ausführungen haben gezeigt, dass der belastende Charakter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zum überwiegenden Teil nicht mit rechtlich zwingenden Normen begründet werden kann. Voraussetzung dazu wäre, dass man zumindest an bestehenden Grenzbedingungen anstösst und durch sie behindert wird, was jedoch nur ausnahmsweise der Fall ist.
Aus ökonomischer Sicht lässt sich feststellen, dass die betrachteten Leistungen zum grossen Teil betriebswirtschaftlichen Erwägungen entsprechen und deshalb auch ohne rechtliche Verpflichtung bestehen bleiben würden. Dies gilt für weite Bereiche des Tarifsystems, für die Fahrplanpflicht und teilweise auch für die Betriebspflicht. Dagegen ist die Forderung berechtigt, dass die Verfahren für die Tarif- und Fahrplangestaltung wie auch für die Bewilligung von Aenderungen der Betriebsweise zu straffen und zu vereinfachen und den Bundesbahnen vermehrt in eigener Verantwortung zu überlassen sind.
Was die unter Ziff. 5.11 aufgeführten speziellen Tarifvergünstigungen anbelangt, so ist ihre Reduktion auf das betriebswirtschaftlich begründete Ausmass raschestmöglich vorzunehmen und andernfalls ein von den veranlassenden Departementen zu finanzierender Ausgleich zu erbringen.

Ein weiterer Teil von Auflagen, welche von den Bundesbahnen geltend gemacht werden, ist bezüglich des belastenden Charakters zu wenig eindeutig und kann anhand der zur Verfügung

stehenden Rechnungswerke der SBB nicht nachgewiesen werden. Ein Ausbau dieser Unterlagen würde sowohl Klarheit bezüglich der grundsätzlichen Belastung wie auch bezüglich der detaillierten finanziellen Konsequenzen schaffen.
Unsere Forderung nach einer weitgehenden Einschränkung und einem Abbau gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Rahmen des Möglichen ergibt sich unter anderem auch aus dieser erwähnten Unsicherheit. Wo immer möglich sollten zweifelhafte Auflagen - zweifelhaft bezüglich ihrem Effekt wie auch ihrer Abgeltungsberechtigung - abgebaut werden.
Der weit wichtigere Grund ist jedoch die stärkere Verpflichtung der Bundesbahnen zur Eigenwirtschaftlichkeit. Nur so kann u.E. gewährleistet werden, dass sie auch künftig die ihnen sinnvollerweise zustehenden Funktionen erfüllen können. Es sind m.a.W. die Voraussetzungen zu schaffen, dass sich die SBB verstärkt unternehmerisch statt wohltätig verhalten können und müssen. Oeffentliche Auflagen sind nur soweit aufrecht zu erhalten, als sich die damit angestrebten Wirkungen nicht durch andere, effizientere Massnahmen erreichen lassen. Das Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit ist konsequent einzuführen, um Forderungen an die Bahn von einer gesicherten Finanzierung und zumindest einer Mitbeteiligung der interessierten Kreise im Rahmen ihrer Möglichkeiten abhängig zu machen. Nur auf diese Weise überhaupt ist es denkbar, dass die SBB in der Zukunft neue Aufgaben, beispielsweise im Nahverkehr, übernehmen können.
Diese Möglichkeit oder Verpflichtung zum unternehmerischen Verhalten - je nach Einschätzung der Bereitschaft der Bahnverwaltung - bedarf allerdings der entsprechenden Unterstützung durch die Legislative. Nur eine Aenderung der gesetzlichen Grundlagen, primär im Eisenbahn- resp. SBB-Gesetz, kann bestehende oder vermeintliche Zielkonflikte dauerhaft lösen und den Weg zu einer nachhaltigen Sanierung der Bundesbahnfinanzen ebnen.

Eine Leistungsbereinigung bei den Bahnen muss nicht zwangsläufig zu einer Verschlechterung des öffentlichen Verkehrsangebots führen. Ein Weniger in einem bestimmten Bereich kann sehr wohl durch ein Mehr in einem andern Bereich aufgewogen werden. Ausserdem stehen neben den Bahnen andere öffentliche Verkehrsmittel zur Verfügung, welche oft effizienter als die Bahn für bestimmte Verkehrsbedürfnisse eingesetzt werden könnten.
Es darf nicht übersehen werden, dass alle finanziellen Leistungen des Staates an die Bahn letztlich mit Mittelverwendungen für andere Bedürfnisse konkurrieren und damit auch hier die Berechtigung ökonomischer Ueberlegungen demonstriert wird.

Die Arbeiten der GVK-CH brachten zwar u.E. nicht die notwendigen klaren Forderungen bezüglich der Behandlung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen.
Indes könnten die vorgeschlagenen Folgearbeiten wichtige Grundlagen dazu liefern. Insbesondere bleibt aber zu hoffen, dass sich auch das Parlament in der Folge vermehrt um die wirtschaftlichen Belange der Bahnen aus nationaler Sicht kümmert und den Föderalismus im Interesse des Ganzen zurückstellt, vermehrt bereit ist, regionale und lokale Interessen den Interessen der Gesamtunternehmung Bundesbahnen unterzuordnen. Weil die Bahn nur noch ein Verkehrsmittel unter andern ist, soll sie sich vor allem auf ihre wesensgerechten Aufgaben konzentrieren können, und dies ist in erster Linie der Massenverkehr.

Lebenslauf

Geboren am 22. Juni 1949 in Herzogenbuchsee BE

Primarschulen in Schaffhausen und Sursee

Mittelschule in Sursee

Kantonsschule in Luzern, 1969 Matura Typ C

1969 - 74 Universität Bern, Lizentiat in Betriebswirtschaft

1974 - 79 Dissertation

Unterricht an Gewerbeschulen

Mitarbeit an der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung in Bern

Gegenwärtige Tätigkeit: Bankausbildung an der Luzerner Kantonalbank